

materia y



zeszyt nr 50

BIULETYN RPO materiały

Biuro RPO prowadzi dwie serie wydawnicze:

* **Biuletyn RPO**

* **Biuletyn RPO-Materiały**

(w tym dokumentację konferencji naukowych)

Zeszyt nr 50 zamknięto w maju 2005 r.

Warszawa 2005 r.

Adres Redakcji:
Biuro RPO
00-090 Warszawa, Al. Solidarności 77

Redaktor wydania:
dr Kazimierz Nalaskowski

Projekt okładki: **Jerzy Burski**

© Copyright by **Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**
Warszawa 2005

Skrót do cytowania:
RPO-MAT. Nr 50

ISSN 0860 8334
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2005

Oddano do składu w maju 2005 r.
Podpisano do druku w czerwcu 2005 r.

Na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich
wydała Agencja *MASTER*
Łódź, ul. Piotrkowska 204/210
Druk: Drukarnia Wydawnictw Naukowych, Łódź

INFORMACJA
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. Andrzeja Zolla
za 2004 rok

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

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	13
2. Reagowanie Rzecznika Praw Obywatelskich na nieprawidłowości w procesie tworzenia prawa	17
3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej	41
A. Prawo do sądu	41
B. Kasacje	42
4. Inne konstytucyjne wolności i prawa obywateli	48
A. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej	48
B. Niewłaściwe stosowanie przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej	49
C. Wolność prasy a prawo karne	51
D. Brak pełnej gwarancji realizacji czynnego prawa wyborczego	54
E. Brak możliwości wniesienia odwołania od orzeczenia sądu dyscyplinarnego o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody ze względu na powagę stanowiska	58
F. Niemożność wykonania uregulowań w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego.	59
G. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym	60
H. Problematyka ochrony praw studentów	61
I. Praktyki dyskryminacyjne	65
J. Przypadki działań antysemitycznych	67
K. Niedopuszczalność domagania się od organizatorów zgromadzenia wcześniejszego udostępnienia treści przemówień, ulotek, haseł	69
L. Satanistyczny koncert	69
Ł. Dopuszczalne formy manifestowania solidarności związkowej	70

M. Samorządy zawodowe	71
N. Zbyt rygorystyczne określenie wymagań zdrowotnych wobec osób pragnących uprawiać paralotniarstwo	72
5. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną	74
6. Wybrane zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi	86
7. Prawo do pracy i wykonywania zawodu	94
A. Wypłata wynagrodzeń za pracę	94
B. Rekompensaty z tytułu okresowego niepodwyższania wynagrodzeń w sferze budżetowej	95
C. Praca dzieci w indywidualnym gospodarstwie rolnym	96
D. Zagraniczne pośrednictwo pracy	97
E. Ocena nowelizacji Kodeksu pracy	98
F. Rozbieżności w orzecznictwie	100
G. Wliczanie do stażu pracy okresu czynnej służby wojskowej	100
H. Problemy korpusu służby cywilnej	101
I. Wniosek o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały wyjaśniającej rozbieżności w orzecznictwie z zakresu prawa pracy	104
J. Współpraca z parlamentarzystami	105
K. Współpraca ze związkami zawodowymi i organizacjami obywatelskimi	105
L. Sprawy indywidualne	106
8. Prawo do zabezpieczenia społecznego	108
A. Warunki nabywania prawa do emerytury i renty i zasady ustalania ich wysokości	108
B. Ubezpieczenie chorobowe	124
C. Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących działalność gospodarczą	127
D. Regulacja prawa do renty strukturalnej	130
E. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatanatów i osób represjonowanych	132
F. Świadczenia rodzinne i pomoc społeczna	137
9. Ochrona zdrowia	145
A. Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia zdrowotnego	145
B. Dostęp do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego	149

C. Przestrzeganie praw pacjentów zakładów opieki zdrowotnej	154
D. Problemy pracowników ochrony zdrowia	156
10. Ochrona praw rodziny, dziecka i osób niepełnosprawnych	158
A. Wspieranie rodziny w pełnieniu jej podstawowych funkcji	158
B. Porządkowanie systemu prawa	167
C. Przeciwdziałanie segregacyjnemu traktowaniu niepełnosprawnych	168
D. Stan przestrzegania praw dziecka w placówkach	176
11. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	184
A. Prawa najemców, dodatki mieszkaniowe	184
B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych	188
C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych	189
D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych	193
E. Sprawy dostaw energii i wody	204
12. Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności. Prawo budowlane. Prywatyzacja i reprivatyzacja	208
A. Gospodarka nieruchomościami i ochrona prawa własności	208
B. Prawo budowlane	212
C. Prywatyzacja i reprivatyzacja	213
13. Ochrona konsumentów	218
14. Problematyka danin publicznych i ubezpieczeń	231
A. Podatek od towarów i usług (VAT)	231
B. Podatek dochodowy od osób fizycznych	236
C. Podatek od nieruchomości	244
D. Podatek od środków transportowych	246
E. Postępowanie podatkowe	247
F. Działania Rzecznika w sprawach celnych	251
G. Problematyka ubezpieczeń majątkowych i osobowych	252
15. Problematyka prawa przewozowego	255
16. Bezpieczeństwo obywateli. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu policji i innych organów porządku publicznego	268

17. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym	275
18. Wykonywanie kar i środków karnych	283
A. Podstawowe problemy systemu penitencjarnego	283
B. Zatrudnienie skazanych	284
C. Świadczenia zdrowotne	286
D. Traktowanie osób pozbawionych wolności	289
E. Kontakty więźniów ze światem zewnętrznym	293
F. Opieka religijna	295
G. Wykonywanie kar nieizolacyjnych. Problemy kurateli sądowej	296
19. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	299
A. Zawodowa służba wojskowa oraz problemy emerytów i rencistów	299
a. Emeryci i renciści wojskowi	303
B. Powszechny obowiązek obrony	305
a. Pobór – komisje poborowe, komisje lekarskie i służba zastępcza	305
b. Zasadnicza służba wojskowa	306
c. Problematyka dotycząca byłych żołnierzy	310
C. Ochrona praw funkcjonariuszy	310
20. Ochrona praw mniejszości narodowych i cudzoziemców	320
A. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości narodowych	320
B. Ochrona praw cudzoziemców	323
21. Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi	328
22. Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w regionach	333
23. Międzynarodowe kontakty Rzecznika Praw Obywatelskich	336
24. Działalność Zespołu Terenowego BRPO we Wrocławiu	338
25. Wnioski	346

Załączniki:	358
Zał. Nr 1 – Dane informacyjno-statystyczne	358
Zał. Nr 2 – Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO	361
Zał. Nr 3 – Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO	385
Zał. Nr 4 – Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym	389
Zał. Nr 5 – Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne – art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO	392
Zał. Nr 6 – Rewizje nadzwyczajne i kasacje	393
Zał. Nr 7 – Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego	396
Zał. Nr 8 – Wystąpienia legislacyjne	398
Zał. Nr 9 – Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	400
Zał. Nr 10 – Przystąpienie do postępowania sądowego	403
Zał. Nr 11 – Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie	405

1. Wprowadzenie

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 sierpnia 1997 r.¹ sytuuje Rzecznika Praw Obywatelskich poza klasycznym trójpodziałem władzy, jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa. W myśl art. 208 Konstytucji, Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, zaś ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich² nakazuje badać, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw i wolności, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Prawo do ochrony przez Rzecznika mają obywatele polscy, a także osoby nie będące obywatelami polskimi (cudzoziemcy, bezpaństwowcy), znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przysługujących im wolności i praw. Rzecznik jest więc specyficzną instytucją kontrolną, której zadaniem jest ochrona praw i wolności człowieka i obywatela przed naruszeniem ich przez organy, organizacje i instytucje, w tym także przez pracodawców. Ochrona ta sprawowana jest m.in. poprzez interwencje wówczas, gdy podjęto niezgodne z prawem działanie lub decyzję krzywdzącą obywatela (cudzoziemca) i inne podmioty, albo nie podjęto działania lub decyzji oczekiwanej przez osobę lub inny podmiot, chociaż istniało po temu zobowiązanie wynikające z normy prawnej. Z zakresu kompetencji, w jakie Rzecznik został wyposażony, a konkretnie z uprawnień do wnioskowania o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności norm prawnych, prawa do przystąpienia do skargi konstytucyjnej wniesionej przez obywatela, a także z kompetencji do wskazywania właściwym podmiotom istniejących luk w prawie oraz norm pozostających w kolizji z prawami obywatelskimi i zasadami sprawiedliwości społecznej – należy wyprowadzić wnioszek, że do Rzecznika należy także ocena jakości stanowionego prawa.

2. Oceniając z perspektywy usytuowania ustrojowego kompetencje Rzecznika wobec innych organów władzy publicznej stwierdzić należy, iż

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

² Z dnia 15 lipca 1987 r. Jednolity tekst tej ustawy został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2001 r. Nr 14, pod poz. 147.

mając one charakter zewnętrzny i sprowadzają się przede wszystkim do zadań natury kontrolnej, wyrażających się między innymi wystąpieniami o charakterze generalnym, które można też określić jako rekomendacje określonego postępowania. Przestrzegając tych reguł Rzecznik bierze udział w przygotowywaniu (głównie przez organy administracji rządowej) raportów składanych przez Polskę organizacjom międzynarodowym³. Organy te niejednokrotnie wykorzystują też przy konstruowaniu takich wystąpień składane w Parlamencie Informacje Roczne Rzecznika Praw Obywatelskich i sygnalizacje określonych problemów pod ich adresem.

3. W dniu 27 sierpnia 2004 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraził zgodę na ustanowienie przez Rzecznika Pełnomocnika terenowego z siedzibą we Wrocławiu, który kieruje statutową jednostką organizacyjną Biura Rzecznika (zespołem terenowym) w tym mieście, z obszarem właściwości dla województw: dolnośląskiego, opolskiego i lubuskiego. Spełniony w ten sposób został postulat, zgłaszany między innymi przez Parlamentarzystów, większej dostępności urzędu Rzecznika dla obywateli i ich problemów. Kolejny pełnomocnik, tym razem z siedzibą w Gdańsku (dla województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego) zostanie ustanowiony w 2005 r., ponieważ środki finansowe na ten cel zostały przyznane w aktualnie obowiązującej ustawie budżetowej, a Marszałek Sejmu znowelizował w dniu 15 marca 2005 r. statut BRPO, tworząc kolejną zamiejscową jednostkę organizacyjną jako zaplecze działalności Pełnomocnika.

4. Rzecznik nie jest biernym obserwatorem procesów społecznych i uczestniczy w nich na miarę przysługujących mu, szeroko skonstruowanych, prawnych środków reagowania⁴. Zgodnie z art. 80 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek taki jest wolny od opłat i nie wymaga nadto szczególnej formy. Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość

³ W tym Komitetowi Praw Człowieka ONZ (por. np. przygotowanie na 82 sesję Komitetu [w dniach 27–28.10.2004 r.] V okresowego sprawozdania z przestrzegania przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych); w BRPO przystąpiono także do tworzenia tzw. krajowego mechanizmu prewencji, który w przyszłości będzie współpracował z Komitetem Zapobiegania Torturom przy ONZ.

⁴ Na tym tle wymaga podkreślenia, że od 6.02.2005 r. do polskiego systemu prawnego wprowadzono (w sprawach cywilnych) dwie nowe instytucje, a mianowicie: skargę kasacyjną oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (nazywaną także skargą w obronie prawa). Oba te środki prawne przysługują również Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela (na wniosek: obywateli lub ich organizacji, organów samorządów, Rzecznika Praw Dziecka lub z własnej inicjatywy, wykorzystując np. sygnały medialne).

5. W 2004 r. do Rzecznika wpłynęło 59 248 spraw, (czyli o 3 962 więcej niż w 2003 r.), a w całym okresie funkcjonowania urzędu ponad 750 000 (dokładnie 758 434). Można zatem przyjąć tezę o zwiększającej tendencji do korzystania z pomocy Rzecznika. Co do tej liczby to nasuwa się zasadnicza uwaga, że zadowoleni do Rzecznika nie piszą. Aktualne pozostaje zatem uwypuklone we wprowadzeniu do poprzednich Informacji⁵. pytanie na ile ustalenia i obserwacje Rzecznika mogą oddawać rzeczywisty stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w Polsce. Rzecznik nie pełni jednak wyłącznie roli „skrzynki na listy” i niektóre zagadnienia podejmuje z własnej inicjatywy, w sensie generalnym, wykorzystując po temu szeroką gamę przysługujących mu środków prawnych, w tym między innymi wizytacje przeprowadzane w reprezentatywnej liczbie określonych jednostek organizacyjnych. W 2004 r. Rzecznik skierował 271 wystąpienia problemowe (w tym 92 o podjęcie inicjatywy prawodawczej), 21 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu oraz 10 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej, 2 pytania prawne i 47 kasacji do Sądu Najwyższego, 6 skarg kasacyjnych i 1 wniosek o wykładnię przepisów do Naczelnego Sądu Administracyjnego, 10 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych⁶, oraz przystąpił do postępowania sądowego w 9 sprawach. W okresie objętym Informacją rozpatrzono 39 140 nowych spraw indywidualnych, z których 15 823 podjęto do prowadzenia (w tym 1 940 w ramach wystąpienia o charakterze generalnym), a w 21 819 wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania, w 141 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, a 431 przekazano według właściwości⁷. Równocześnie w Biurze RPO przyjęto

⁵ W okresie IV kadencji Rzecznika Informacje RPO z działalności w kolejnych latach (2000–2004) zostały opublikowane w Biuletynach RPO-MAT. Nr: 43, 44, 47 i 48. Gdy chodzi o ten ostatni, to w dalszej części opracowania jest on powoływany także jako „Informacja za 2003 r.” lub jako „ubiegłoroczna Informacja”.

⁶ W związku z reformą sądownictwa administracyjnego od 1.01.2004 r. nie przewidziano dalszego funkcjonowania rewizji nadzwyczajnej od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego. Znosząc nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego w tym zakresie, ten środek prawny zastąpiono w dwuinstancyjnym modelu postępowania sądowo-administracyjnego skargą kasacyjną, do wnoszenia której (do NSA) m.in. uprawniony jest również Rzecznik Praw Obywatelskich.

⁷ Na 926 spraw nie podjętych składają się wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

4 933 interesantów oraz przeprowadzono 21 150 rozmów telefonicznych, udzielając stosownych wyjaśnień i porad⁸. Z trafiających do Rzecznika spraw – 50% mogłoby być załatwianych „od ręki” w innych urzędach. Potwierdzają to doświadczenia z wyjazdów terenowych Rzecznika, w tym w szczególności obserwacje wyniesione z ostatnich wizytacji przeprowadzonych na terenie województw śląskiego i pomorskiego oraz półroczna działalność ustanowionego za zgodą Sejmu Pełnomocnika terenowego Rzecznika z siedzibą we Wrocławiu⁹.

⁸ Jak już podkreślono od 2 sierpnia 2004 r. działa Zespół Terenowy we Wrocławiu. Do końca ubiegłego roku wpływ do Zespołu wyniósł 1300 spraw, z czego 70 przekazano do BRPO w Warszawie. Z ogólnej liczby 4933 interesantów w Zespole Terenowym przyjęto 1362.

⁹ Działania Pełnomocnika zostały przedstawione w odrębnym 24 rozdziale opracowania. Strukturę organizacyjną BRPO oraz wysokość środków finansowych przewidywanych na jej utrzymanie w świetle zadań Rzecznika – omawia się corocznie w materiałach dla właściwych komisji Sejmu i Senatu w toku prac nad projektem ustawy budżetowej.

2. Reagowanie Rzecznika Praw Obywatelskich na nieprawidłowości w procesie tworzenia prawa

1. Polska legislacja wymaga natychmiastowych reform. Prawo utraciło, ze względu na ilość obowiązujących przepisów, ich niespójność, wieloznaczność i niestabilność, funkcję motywującą podmioty do nakazanego w normach prawnych zachowania. Adresat normy prawnej nie jest w stanie zapoznać się z jej treścią, nie może więc bez pomocy fachowców, określić zakresu swoich uprawnień i obowiązków wynikających z wprowadzanych do obrotu prawnego norm. Zdaniem Rzecznika dla konwalidacji tego stanu wręcz niezbędne byłoby uchwalenie ustawy o tworzeniu prawa, której znaczącym fragmentem byłby projekt ustawy o Krajowej Radzie Legislacyjnej. Rada ta miałaby, jako ciało opiniotwórcze – nie ujmując nic z prerogatyw Sejmu i Senatu – podejmować trud ustosunkowania do projektów ustaw płynących ze wszystkich organów wyposażonych przez Konstytucję w prawo inicjatywy legislacyjnej. Rzecznik stwierdził, że jednym z elementów poprawy tej sytuacji mogłaby być zmiana ustawy z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰. Obywatele podnoszą, że przy obecnej ilości nowych przepisów nie jest możliwe posługiwanie się wyłącznie oficjalnymi publikatorami, takimi jak np. Dziennik Ustaw czy Monitor Polski. Niezbędnym staje się wówczas używanie w pracy specjalistycznych prawniczych programów komputerowych opracowanych i sprzedawanych przez wyspecjalizowane firmy. Te jednak mają charakter wyłącznie informacyjny, a ich twórcy nie mogą zapewnić, że treść aktu prawnego zamieszczonego w programie jest identyczna z treścią aktu prawnego ogłoszonego w jednym z dzienników urzędowych. Rzecznik postulował zmianę przedmiotowej ustawy, tak aby umożliwić publikację aktów prawnych w formie elektronicznej poprzez program komputerowy opracowany wspólnie przez Kancelarie

¹⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

Sejmu, Senatu, Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególne ministerstwa¹¹.

2. Jedynie w niewielkim stopniu hiperinflację w tworzeniu norm prawnych usprawiedliwia potrzeba dostosowania naszego prawa do prawa Unii Europejskiej. Częściej jej przyczyną są wadliwe procedury legislacyjne, łatwość w zmienianiu prawa, przeświadczenie, że zmiana normy będzie skutecznym lekarstwem na patologiczne zjawiska, bez zbadania, czy przyczyna dotychczasowej nieskuteczności prawa nie leży w braku jego egzekucji. Wiele ustaw jest zmienianych jeszcze przed ich wejściem w życie, co świadczy o bardzo złym przygotowaniu ustawy, braku legislacyjnej wyobraźni¹². Spotykamy się z problemem użycia niewłaściwych instrumentów do realizacji zamierzonego celu. Przykładem tego może być ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych likwidująca Fundusz Alimentacyjny¹³. Powinno się wymagać od projektodawcy uzasadnienia dlaczego założone cele nie mogą być osiągnięte przy zachowaniu obowiązujących przepisów. Powstaje pytanie czemu nie można uniknąć nowelizacji przez zastosowanie wykładni obowiązujących przepisów w lepszym stopniu dostosowującej rozumienie ich treści do aktualnych potrzeb. Parlament powinien otrzymywać z projektem ustawy dokładnie przedstawione jej założenia. Obecnie uzasadnienia projektu sprowadzają się przeważnie do omówienia zawartych w nich przepisów. Konieczne jest też wymaganie uzasadnienia rzeczywistych kosztów proponowanych zmian, a także przewidywanych konsekwencji społecznych. Nie funkcjonuje należycie system oceny rezultatów proponowanych zmian. Niepokój budzi uchwalanie przepisów, których realizacja nie ma pokrycia w budżecie

¹¹ RPO-476337-I/04 z 24.06.2004 r. – odpowiedź Szefa Kancelarii Sejmu z 30.08.2004 r., który poinformował, że w postępowaniu legislacyjnym w Sejmie znajduje się rządowy projekt ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne, zawierający nowelizację ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

¹² Dotyczy to np. ustawy z 20.07.2001 r. o świadczeniu dla cywilnych ofiar wojny, której termin wejścia w życie dwukrotnie przesuwano (ostatnio na 1.01.2005 r.), a którą formalnie uchylono przed tą datą 31.12.2004 r. przez art. 11 ustawy z 16.12.2004 r. o rekompensacie przysługującej w związku z odstąpieniem od waloryzacji dodatku kombatanckiego (Dz. U. Nr 281, poz. 2779).

¹³ Okazało się, że utworzony w 1974 r. Fundusz z uzasadnieniem, aby pomóc osobom uprawnionym do alimentacji w egzekucji należnych im świadczeń. jedynie w około 11% egzekwował należności. Zamiast więc wzmocnić egzekucję, także przez odpowiednie regulacje prawne, zlikwidowano Fundusz pozostawiając osoby uprawnione do alimentów bez pomocy ze strony państwa. Nie jest obowiązkiem państwa płacenie alimentów za zobowiązanych, natomiast pomoc przy ich egzekucji już takim obowiązkiem jest niewątpliwie.

cie państwa¹⁴. W tej sytuacji zasadne wydaje się przystąpienie do prac nad ustawą o tworzeniu prawa, z oceną możliwości precyzyjnego uregulowania wszystkich etapów procesu legislacyjnego i włączenia do projektu tych elementów, które już sprawdziły się w praktycznym działaniu. Nadprawa procesu prawotwórczego powinna stać wspólnym zadaniem wszystkich sił politycznych, niezależnie od ich orientacji i bieżących interesów. Jest bowiem oczywiste, iż złe prawo nie może być prawidłowo stosowane.

3. Rzecznik nie uczestniczył w sposób ciągły i systematyczny w procesie legislacyjnym, co nie oznacza, że w ogóle nie bierze w nim udziału. Klasyycznym przykładem wystąpienia legislacyjnego był problem wprowadzenia i stosowania instytucji mediacji w postępowaniu karnym. Niektóre proponowane przez Rzecznika rozwiązania, dotyczące stworzenia szerszych mechanizmów korzystania z mediacji, zostały uwzględnione w pracach legislacyjnych nad nowelizacją prawa karnego i wprowadzone do obowiązującej procedury karnej. W związku z sygnałami, jakie kierują do Rzecznika mediatorzy zrzeszeni w Polskim Centrum Mediacji, wskazującymi na utrudnienia związane z prowadzeniem mediacji w sprawach karnych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o rozważenie podjęcia działań, mających na celu zdiagnozowanie i rozwiązanie istotnych problemów stanowiących przeszkodę w rozwoju instytucji mediacji w Polsce¹⁵, której aktualny stopień wykorzystania w praktyce, zwłaszcza na etapie postępowania przygotowawczego, nie jest wystarczający. W obszernej odpowiedzi z dnia 29 grudnia 2004 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości polemizował z ustaleniami Rzecznika. Wydaje się, że dotychczasowe doświadczenia czynią zasadne rozważenie, czy idea mediacji w polskim systemie prawnym nie powinna zostać zmodyfikowana, tzn. zostać uregulowana w przepisach proceduralnych, karnych i cywilnych według modelu, który nie wydłużałby postępowania, nie podnosił jego kosztów i nie miałby znaczenia wyłącznie pomocniczego przy rozstrzyganiu drobnych spraw. Zdaniem Rzecznika znaczenie mediacji w postępowaniu karnym winno rosnąć. Konieczne jest dostosowanie modelu mediacji do oczekiwań wyrażanych przez praktyków.

4. Rzecznik nie dokonuje ocen i nie formułuje szczegółowych opinii w odniesieniu do wszystkich poddanych procedurze przygotowawczej projektów

¹⁴ Dotyczy to szczególnie niedoszacowania potrzeb pomocy społecznej. Uchwalana co roku ustawa budżetowa od kilku już lat zabezpiecza w jedynie około 75% środki na pomoc społeczną.

¹⁵ RPO-458685-II/03 z 3.12.2004 r.

aktów prawnych. Konstytucyjne gwarancje niezawisłości Rzecznika i niezależności jego działań nie pozwalają żadnemu z organów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej¹⁶ lub uczestniczących w procesie prawotwórczym na żądanie udziału Rzecznika w tym procesie. Rzecznik samodzielnie decyduje czy w ogóle, w jakiej formie i na jakim etapie prac włączy się do przygotowywania konkretnego aktu prawnego bądź zespołu aktów prawnych, zwłaszcza gdy uzna że projektowana regulacja może w perspektywie godzić w wolności i prawa człowieka i obywatela. Skoncentrowanie uwagi Rzecznika na wybranych zagadnieniach nie może być jednak odczytywane jako milcząca aprobata Rzecznika dla innych rozwiązań projektu, w stosunku do których Rzecznik się nie wypowiada¹⁷. Należy równolegle mieć na uwadze, że problematyka wielu projektów może – po uchwaleniu – być przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika i z tego względu zajmowanie stanowiska na etapie prac nad projektem musi być uznane za przedwczesne.

5. Oddziaływanie Rzecznika na proces tworzenia prawa następuje w drodze nie tylko inspirowania potrzeby lub ustosunkowywania się do niektórych projektów, ale także, a może przede wszystkim, poprzez wnioski i przystąpienia do skarg konstytucyjnych w sprawach należących do właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik jest więc wnioskodawcą lub co najmniej współuczestnikiem następczej kontroli obowiązującego prawa przez Trybunał Konstytucyjny.

6. W dniu 9 września 2004 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, dotyczących opłat abo-

¹⁶ Sam Rzecznik natomiast takiego prawa nie posiada, co dodatkowo chroni ten urząd przed polityzacją działań.

¹⁷ Zastrzeżenie tej treści powinno być zamieszczane we wszystkich projektach opinii legislacyjnych Rzecznika, które mają charakter wystąpień problemowych o charakterze generalnym. Na marginesie należy wskazać, że spośród 271 wystąpień problemowych aż 92 dotyczyło podjęcia inicjatywy prawodawczej. Niejednokrotnie też Rzecznik był angażowany do opiniowania projektów aktów prawnych przygotowywanych w poszczególnych resortach. Wnioski te z reguły były przysyłane przy pismach przewodnich, w których była zawarta rutynowa formuła, iż „brak uwag we wskazanym terminie zostanie potraktowany jako uzgodnienie projektu”. Ze zwrotem tym nie można się zgodzić, na co Rzecznik zwrócił uwagę Prezesa Rady Ministrów w piśmie RPO-R-071-1/04 z 3.02.2004 r. Jednocześnie Rzecznik poinformował Premiera o potrzebie uczulenia ministrów i kierowników urzędów centralnych administracji rządowej na potrzebę ograniczonego angażowania urzędu Rzecznika w proces przygotowywania projektów aktów prawnych wyłącznie do przypadków gdy odnoszą się one do spraw dotyczących wprost wolności i praw człowieka i obywatela oraz o zaniechanie stosowania w pismach przewodnich do tych projektów zakwestionowanego sformułowania. Pismo to nie odniosło oczekiwanego skutku.

namentowych za używanie odbiorników radiowych i telewizyjnych¹⁸. Opłata abonamentowa charakteryzuje się cechami właściwymi dla podatków. Wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane w ustawie, natomiast do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Upoważnienie zawarte w art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii nie spełnia tego wymogu, ponadto ma charakter blankietowy. Trybunał orzekł, że art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim ustanawia kompetencję Krajowej Radę Radiofonii i Telewizji do określenia opłat abonamentowych jest niezgodny z art. 217 oraz jest zgodny z art. 213 ust. 1 Konstytucji. Trybunał orzekł także, że art. 48 ust. 3 tej ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 oraz jest zgodny z art. 213 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżone przepisy tracą moc obowiązującą z dniem 30 września 2005 r. Opłaty abonamentowe pobierane na podstawie przepisów wskazanych w wyroku nie podlegają zwrotowi¹⁹.

7. W dniu 11 maja 2004 r. rozpoznany został przez Trybunał Konstytucyjny wspólny wniosek Rzecznika i Prezesa NSA²⁰ o stwierdzenie m.in. zgodności z zasadami Konstytucji art. 24b § 1 (obejście prawa podatkowego) oraz art. 14 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja Podatkowa²¹ (wiązące interpretacje prawa podatkowego dokonywane przez Ministra Finansów)²². Sygnalizacja tego orzeczenia wydaje się potrzebna zwłaszcza w sytuacji, gdy – niezależnie od jego treści – ustawodawca w art. 10 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz w art. 27 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej²³ zmieniającej art. 14 Ordynacji podatkowej nie uwzględniła poglądów Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonych w przedmiotowym wyroku. Pytanie dlaczego część wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje odpowiedniego odzwierciedlenia w działaniach legislacyjnych jest obecnie szczególnie aktualne, a przez to obecne również w mediach²⁴.

¹⁸ RPO-427779-V/03 z 7.01.2003; Informacja za 2003 rok, s. 19.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 2/03. Wnioski niewymienione w niniejszym przeglądzie zostały zasygnalizowane w pozostałych rozdziałach Informacji przy okazji omawiania poszczególnych zagadnień merytorycznych.

²⁰ RPO-423846-VI/02.

²¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 ze zm.

²² Treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.05.2004 r. (K. 4/03), uznającego treść art. 24b § 1 ustawy z dnia 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa za niezgodną z zasadami wyrażonymi w art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji stała się istotnym wkładem do teorii prawa podatkowego.

²³ Dz.U. Nr 173, poz. 1807 oraz 1808.

²⁴ Np. wypowiedź prof. Marka Safjana Prezesa TK na łamach Gazety Prawnej, Nr 68-69 z 7.04.2005 r., str. 2.

8. W uzasadnieniu wniosku wniesionego 29 lipca 2004 r.²⁵ do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik stwierdził, iż zasada natychmiastowej wykonalności nieostatecznych decyzji podatkowych w obecnym kształcie określonym w art. 224 Ordynacji podatkowej jest niezgodna z konstytucją. Natychmiastowa wykonalność decyzji nie została bowiem w żaden sposób powiązana z koniecznością uprawdopodobnienia, że zagrożone jest wykonanie zobowiązania podatkowego.

9. W dniu 27 kwietnia 2004 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika z poprzedniego roku²⁶, wnoszący o uznanie niekonstytucyjności ograniczenia aktem podustawowym prawa podatników VAT prawa do obniżenia podatku należnego oraz w sprawie przepisu ustawy o VAT z dnia 4 grudnia 2002 r.²⁷, stanowiący normę przerzucającą obowiązki kontroli z organu podatkowego na podatnika (nabywcę).

10. Trybunał Konstytucyjny w dniu 21 kwietnia 2004 r. uwzględnił wniosek Rzecznika, złożony w dniu 10 grudnia 2003 r., wnoszący o uznanie niezgodności: art. 12 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach i paliwach ciekłych²⁸ z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 12 ust. 1 i 6 tej ustawy z art. 31 Konstytucji; art. 14 ust. 1 tej ustawy z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 76 Konstytucji. W bardzo obszernym uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nie wypowiada się w kwestii zasadności czy celowości wprowadzenia do obrotu tego rodzaju paliw, a także nie wypowiada się o ich korzystnym, czy niekorzystnym wpływie na funkcjonowanie i eksploatację silników spalinowych. Orzeczenie koncentruje się na naruszeniu wolności gospodarczej, a więc wolności wyboru oraz na naruszeniu praw konsumenta²⁹.

11. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał w dniu 5 maja 2004 r.³⁰ wniosek Rzecznika z dnia 17 września 2002 r. w sprawie nierównego traktowania państwowych i niepaństwowych szkół wyższych w zakresie zasad, trybu i form udzielania zamówień publicznych³¹ i umorzył postępowanie w sprawie. Przyczyną umorzenia było uchwalenie przez Sejm nowej ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, która weszła w życie od dnia 1 marca 2004 r. i derogowała ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

²⁵ RPO-453556-VI/03.

²⁶ K 24/03 dot. RPO-430895/03 z 25.08.2003 r.

²⁷ Dz.U. Nr 213, poz. 1803.

²⁸ Dz.U. Nr 199, poz. 1934.

²⁹ K 33/03.

³⁰ K 39/02.

³¹ RPO-413923-VI/02.

12. Rozpoznany został wniosek Rzecznika z dnia 18 marca 2003 r.³² W wyroku z dnia 4 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 6 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim pozbawia prawa do określenia wysokości podatku łącznie od sumy dochodów małżonków, między którymi istniała wspólność majątkowa: podatnika, który zawarł związek małżeński przed początkiem roku podatkowego, a którego małżonek zmarł w trakcie roku podatkowego, oraz podatnika, który pozostawał w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy, a którego małżonek zmarł po upływie roku podatkowego nie złożywszy wspólnego zeznania rocznego – jest niezgodny z art. 2, art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

13. Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudniać nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli³³ w zakresie, w jakim powierza on kuratorowi oświaty ustalenie czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela³⁴ oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż omawiany przepis jest niezgodny z art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela i z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim powierza kuratorowi oświaty ustalenie czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony do nauczanego przedmiotu lub rodzaju prowadzonych zajęć³⁵.

14. Rzecznik wystąpił³⁶ w dniu 26 października 2004 r. do Trybunału Konstytucyjnego³⁷ o stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 1 oraz art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³⁸ w zakresie, w jakim uniemożliwiają pracownikom skorzystanie z usług świadczonych przez pracodawcę na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej i sportowo-rekreacyjnej, jeśli są one świadczone poza terenem kraju z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

³² RPO-433534/VI-03.

³³ Dz.U. Nr 155, poz. 1288.

³⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.

³⁵ RPO-420526-VIII/02 z 27.01.2004 r.; orzeczenie z dnia 12 maja 2004 r. sygn. akt U 1/04.

³⁶ RPO-474188-VIII/04 z 27.05.2004 r.

³⁷ RPO-420078-VIII/02 z 26.10.2004 r.

³⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 336 ze zm.

15. Rzecznik wystąpił³⁹ z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁴⁰, w zakresie w jakim upoważnia on Radę Ministrów do określenia aktem wykonawczym wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych, oraz wydanych na jego podstawie dwóch rozporządzeń Rady Ministrów, a mianowicie rozporządzenia z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego⁴¹ i rozporządzenia z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich⁴². Rzecznik podkreślił, iż z punktu widzenia Konstytucji obiektywne kryteria doboru kandydatów do służby publicznej jak też ograniczenia w korzystaniu z wolności określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji muszą mieć swoje źródło przede wszystkim w ustawie. Jednak na poziomie ustawy problematyka kwalifikacji wymaganych od pracownika samorządowego nie jest w ogóle regulowana, a całość zagadnienia została przekazana przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniu przez Radę Ministrów. Niezbędna jest zatem, zdaniem Rzecznika, ocena upoważnienia ustawowego zawartego w art. 20 ust. 2 zd. 1 ustawy o pracownikach samorządowych z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, jakim powinno odpowiadać to upoważnienie ustawowe. Zdaniem Rzecznika warunku tego nie spełnia upoważnienie zawarte w art. 20 ust. 2 zd. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

16. Rzecznik wniósł 25 listopada 2004 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie ograniczeń w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia przez pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia⁴³. Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, która utraciła moc z dniem 1 października 2004 r., nie przewidywała żadnych ograniczeń odnośnie dodatkowego zatrudnienia i zarobkowania przez pracowników NFZ. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

³⁹ RPO-474188-VIII/04 z 27.05.2004 r.

⁴⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1593 ze zm.

⁴¹ Dz.U. Nr 61, poz. 708 ze zm.

⁴² Dz.U. Nr 33, poz. 264 ze zm.

⁴³ RPO-485907-XII/04.

opieki zdrowotnej mimo wprowadzenia w art. 112 ust. 2 ograniczeń w tym zakresie nie zawiera przepisów przejściowych, które pozwoliłyby pracownikom na dostosowanie swojej sytuacji do nowego prawa. Ponadto przepis ten w swoim pkt. 1 różnicuje w sposób sprzeczny z Konstytucją sytuację pracowników NFZ zatrudnionych u innego pracodawcy relacji do pracowników działających na rzecz innego pracodawcy na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

17. W dniu 12 lutego 2004 r. Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem⁴⁴ o stwierdzenie, że przepis § 19 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie uprawiania alpinizmu⁴⁵, wprowadzający obowiązkowe ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków osób organizujących uprawianie alpinizmu oraz osób uprawiających dyscypliny alpinistyczne – wydany został bez upoważnienia ustawowego. Wyrokiem z dnia 5 października 2004 r.⁴⁶ Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Rzecznika.

18. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Rzecznik podjął bowiem wcześniej badanie wysokości opłaty za wydane karty pojazdu sprowadzone z zagranicy. W ocenie Rzecznika określając opłatę za wydanie karty pojazdu w wysokości 500 zł, Minister Infrastruktury przekroczył granice upoważnienia udzielonego mu przez ustawodawcę w art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy, tj. do ustalenia opłaty z uwzględnieniem kosztów wytworzenia i dystrybucji kart, a przez to naruszył art. 92 ust. 1 Konstytucji. Obowiązek uiszczania przedmiotowych opłat należy także postrzegać z punktu widzenia art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Wniosek⁴⁷ oczekuje na rozpoznanie.

19. Innym wnioskiem skierowanym przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego stała się sprawa wyboru firm zajmujących się holowaniem i parkowaniem zatrzymanych pojazdów. Wybór firm do tego rodzaju czynności, przy silnej konkurencji lokalnych firm świadczących pomoc drogową musi być oparty o jawne i bezstronne postępowanie. Dotychczas obowiązujące przepisy prawa nie dają takiej gwarancji postępowania i są powodem skarg osób zainteresowanych. Zdaniem skarżących się, obowią-

⁴⁴ RPO-455110-VI/03.

⁴⁵ Dz.U. Nr 145, poz. 1624.

⁴⁶ U 2/04.

⁴⁷ RPO-428205-VI/03 z 8.10.2004 r.

zujące w tym zakresie przepisy Prawa o ruchu drogowym są korupcyjne⁴⁸. Wniosek oczekuje na rozpoznanie.

20. W dniu 14 grudnia 2004 r. Rzecznik złożył Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek o stwierdzenie, że ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane⁴⁹ narusza konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej równości stron wobec prawa oraz zasadę państwa prawnego⁵⁰.

21. W trakcie spotkania Rzecznika ze Stowarzyszeniem Gmin Górniczych w Polsce członkowie tego Stowarzyszenia przedstawili problemy, jakie powstały na terenach górniczych w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵¹. Ze szczególną krytyką spotkał się zwłaszcza fakt, że po wejściu w życie tej ustawy brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwia jakkolwiek działalność inwestycyjną na terenie górniczym. Uniemożliwia w związku z tym też usuwanie szkód górniczych, a nawet wydawanie decyzji o podziale nieruchomości. Przeprowadzona przez Rzecznika analiza prawna potwierdziła przedstawiony przez mieszkańców województwa śląskiego stan rzeczy. Wobec powyższego, zdaniem Rzecznika, art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 53 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji) oraz z zasadą równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Takiej też treści wniosek Rzecznik wniósł do Trybunału Konstytucyjnego⁵², który dotychczas nie został jeszcze rozpoznany. W Sejmie znajduje się aktualnie projekt ustawy skreślający art. 53 Prawa geologicznego i górniczego, co rozwiązałoby przedstawiony przez Rzecznika problem.

22. Rzecznik i Prezes NSA wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego ze wspólnym wnioskiem⁵³ z dnia 12 października 2004 r. o stwierdzenie nie-

⁴⁸ RPO-417214-VI/04 z 14.05.2004 r. W ocenie Rzecznika, zarzuty te znajdują potwierdzenie w obowiązującym prawie. Ustawa – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.) nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się starosta wyznaczając spośród wielu działających na rynku podmiotów jednostkę uprawnioną do usuwania pojazdów z drogi i pobierania z tego tytułu stosownych opłat.

⁴⁹ Dz.U. Nr 180, poz. 1758.

⁵⁰ RPO-465983-VI/04.

⁵¹ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)

⁵² RPO-473834-IV/04 z 13.05.2004 r.

⁵³ RPO-446016-V/03.

zgodności art. 57 ustawy – Prawo energetyczne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie w jakim umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne korzystanie z paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej.

23. Jednym z najbardziej wielowątkowych był wniosek z 3 marca 2004 r. w sprawie kontroli skarbowej w którym stwierdzono, że środki i metody przewidziane w mającej zastosowanie do niej (w wyniku nowelizacji) ustawy⁵⁴ naruszają konstytucyjne prawa i wolności (m.in. prawo do prywatności obywateli i tajemnicy komunikowania się, prawo do ochrony informacji). Ustawa po zmianach stosuje „własne” zasady postępowania kontrolnego, odmienne od ustanowionych w Ordynacji podatkowej, dopuszczające kontrolę każdej osoby fizycznej lub prawnej, według oceny dyrektora urzędu kontroli skarbowej lub na polecenie Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Ustawa przewiduje odmienne niż w Kpk i Kks procedury dla dochodzenia i śledztwa w sprawach karnych i karnych skarbowych oraz własne rozwiązania z zakresu stosowania środków technicznych dla zdobywania i utrwalania informacji w sposób niejawny. Wobec kontrolowanego dopuszczone jest stosowanie wszelkich środków operacyjnych bez wykazania niezbędnej potrzeby uzasadnionej podejrzeniami o popełnienie przestępstwa i bez wszczęcia postępowania przygotowawczego. Należałoby zdefiniować pojęcie „kontroli skarbowej”, bowiem jest to w istocie policja skarbową, mająca większe uprawnienia niż Policja, a nawet Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu⁵⁵. Wniosek oczekuje na rozpoznanie.

24. Z zasygnalizowanym wyżej wnioskiem koresponduje wystąpienie Rzecznika dotyczące kontroli operacyjnej i gromadzenia danych osobowych przez Policję⁵⁶. Prawo zaznajomienia się z materiałami zgromadzonymi przez Policję podczas kontroli operacyjnej nie przysługuje osobie, której nie przedstawiono zarzutów, co narusza istotę konstytucyjnej ochrony tajemnicy komunikowania się oraz prawo do sądu. W razie nieudzielenia przez sąd zgody na kontrolę operacyjną uprawniony organ może zwrócić się do sądu o zezwolenie na odstąpienie od zniszczenia materiałów zgromadzonych bez zgody sądu. Materiały te mogą stanowić legalny dowód w postępowaniu karnym, co jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa. Ustawa o Policji nie precyzuje, w jakich sytuacjach

⁵⁴ Z 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65).

⁵⁵ RPO-451020-VI/03.

⁵⁶ RPO-214968-II/96 z 28.07.2004 r.

można gromadzić informacje o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu, niezależnie od charakteru czynu i faktycznej potrzeby zebrania tych informacji w postępowaniu karnym. Ustawa przewidując możliwość pobierania, przetwarzania i wykorzystywania w celach wykrywczych i identyfikacyjnych danych osobowych o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość oraz o osobach poszukiwanych nie określa materialnoprawnych kryteriów odstąpienia od pobierania informacji o tych osobach. Ponadto nie przewiduje usuwania ze zbiorów policyjnych danych o osobach podejrzanych (oskarżonych) o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, które zostały prawomocnie uniewinnione, względnie wobec których postępowanie karne zostało prawomocnie bezwarunkowo umorzone, niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

25. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika⁵⁷ o stwierdzenie niezgodności art. 17 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji. Wskazany przepis pozbawiał funkcjonariuszy – którzy doznali w wyniku winy nieumyślnej trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, a także rodzinę funkcjonariusza, który zmarł wskutek takiego wypadku lub choroby – możliwości skutecznego dochodzenia swoich roszczeń przed sądem powszechnym, gdyż świadczenia przyznane na podstawie tej ustawy stanowiły wynagrodzenie wszelkich szkód. Wyrokiem z dnia 3 marca 2004 r.⁵⁸ Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 77 ust.1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

26. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności postanowień rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludniania lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów⁵⁹ z ustawą o Policji oraz Konstytucją i stwierdził niezgodność

⁵⁷ RPO-453630-IX/03 z 29.10.2003 r.

⁵⁸ K. 29/03.

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17.10. 2001 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 1469).

z Konstytucją zaskarżonych przepisów, które wprowadziły dodatkowe, nieznanie ustawie o Policji okoliczności (dot. kwalifikacji zawodowych, przydatności do służby i okresu służby), od których istnienia uzależniano przydział lokalu mieszkalnego na rzecz policjanta⁶⁰.

27. Rzecznik skierował ponadto do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁶¹ o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją czterech upoważnień ustawowych zawartych w ustawie o Policji, a dotyczących uregulowania zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego, równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego oraz do określenia w drodze rozporządzenia warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach Skarbu Państwa pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji. W ocenie Rzecznika wszystkie te cztery upoważnienia ustawowe mają charakter blankietowy. Korespondencja⁶² prowadzona uprzednio w tej sprawie z Ministrem Sprawiedliwości nie przyniosła rezultatu, stąd konieczne stało się zaskarżenie kwestionowanych przepisów do Trybunału. Trybunał stwierdził jednak, że zakwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją⁶³.

28. Wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2004 r.⁶⁴ Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Rzecznika z dnia 4 grudnia 2002 r.⁶⁵ w sprawie niekonstytucyjności upoważnienia zawartego w ustawie o systemie oświaty do uregulowania w drodze rozporządzenia problematyki kryteriów i warunków udzielania pomocy materialnej dla uczniów. Trybunał orzekł, że art. 91 ust. 2 wymienionej wyżej ustawy oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2004 r.

29. W dniu 6 kwietnia 2004 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁶⁶ o stwierdzenie niezgodności szeregu przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych z art. 32 ust. 1, art. 18 i art. 48 Konstytucji w związku z art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych przewidując uprawnienie do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka stanowią zachętę do ustalania przez rodziców swego

⁶⁰ Wyrok TK z 29.06.2004 r., U 1/03.

⁶¹ RPO-395725-V/04 z 3.03.2004 r.

⁶² Informacja za 2002 rok, s. 145.

⁶³ Wyrok TK z 29.11.2004 r., K. 7/04.

⁶⁴ K 50/02.

⁶⁵ RPO-425313-XI/02.

⁶⁶ RPO-467689-XI/04

statusu jako osoby formalnie samotnej (bez względu na potrzeby dzieci). Rzecznik podziela stanowisko Rzecznika Praw Dziecka, który zarzucił tym przepisom prawne i faktyczne dyskryminowanie dzieci rodziców pozostających w związkach formalnych.

30. We wniosku z 27 kwietnia 2004 r.⁶⁷ Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 z 23 stycznia 2004 r.⁶⁸ – w zakresie, w jakim zobowiązuje do dokonywania wpłat do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów na fundusz pomocy postpenitencjarnej, o którym mowa w art. 43 Kkw, jest niezgodny z art. 41 ust. 4, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 2 Konstytucji. W zaskarżonym przepisie przyjęto, że ze środków specjalnych gromadzonych na podstawie odrębnych ustaw przez państwowe jednostki budżetowe, z wyjątkiem środków specjalnych ujętych w częściach budżetu państwa, którego dysponentami są wojewodowie oraz minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu, dokonuje się wpłaty do budżetu państwa w wysokości 40% funduszu pomocy postpenitencjarnej co oznacza, że w 2004 r. z około 7,5 mln zł wpływów na ten fundusz aż 3 mln zł będzie odprowadzone do budżetu państwa, zaś średnia wartość świadczenia otrzymywanego przez skazanego w chwili wyjścia z zakładu karnego (razem z pomocą udzieloną jego rodzinie) będzie wynosiła około 24 zł (zob. prognoza sytuacji na 2004 r. w sprawozdaniu z wykorzystania funduszu pomocy postpenitencjarnej w 2003 r., Ministerstwo Sprawiedliwości – DSP VII 66/59/04). W rzeczywistości stanowi ona tymczasem niemal w całości wpływami na fundusz pomocy postpenitencjarnej są środki pochodzące z potrąceń w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych i tymczasowo aresztowanych. Dlatego też sam fundusz w rzeczywistości stanowi przymusowo ściaganą składkę od skazanych na świadczenie pomocy postpenitencjarnej, która nie jest w żadnym stopniu dotowana z budżetu. W wyroku z 13 grudnia 2004 r.⁶⁹ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że kwestionowany przez Rzecznika art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 w zakresie, w jakim zobowiązuje do dokonania wpłaty do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów na fundusz pomocy postpenitencjarnej, o którym mowa w art. 43 Kkw – jest zgodny z art. 67 ust. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 4 i art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

⁶⁷ RPO-467997-VII/04.

⁶⁸ Dz.U. Nr 17, poz. 167.

⁶⁹ K 20/04

31. W dniu 19 października 2004 r.⁷⁰, z wniosku Rzecznika, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej⁷¹, jest zgodny z art. 32 oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Pomimo takiej treści sentencji, w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował, że zmieniony tą nowelizacją stan prawny nie pozwala na pełną restytucję stanu sprzed zwolnienia w przypadku nieudowodnienia popełnienia zarzucanego czynu albo zmiany decyzji w sprawie stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Ze względu na to, że mogą istnieć różne podstawy umorzenia postępowania, poza wymienionymi w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy o Służbie Celnej, uzasadnione wydaje się wprowadzenie regulacji na tyle pojemnej i szczegółowej, aby obejmowała ona wszystkie możliwe w praktyce stany faktyczne i dostosowała do nich rozwiązania prawne w zakresie przywrócenia funkcjonariusza celnego do służby. Sprawa ta znajduje się w dalszym zainteresowaniu Rzecznika, który bierze pod uwagę możliwość dalszych wystąpień w tej sprawie⁷².

32. Wnioskiem z dnia 25 października 2004 r.⁷³ Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 108 ust. 3 i 4 w związku z art. 109 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych naruszają konstytucyjne prawo do sądu, zasadę równej ochrony praw majątkowych oraz zasadę wolności gospodarczej. Do Rzecznika wpływają bowiem liczne skargi od podmiotów korzystających w swojej działalności z praw autorskich i praw pokrewnych na podstawie umów licencyjnych zawieranych z organizacjami zbiorowego zarządu. Podmioty te pozbawione są prawa strony w postępowaniu administracyjnym, w którym zatwierdza się tabelę a tym samym nie mogą poddać tabeli kontroli sądów administracyjnych. Rozstrzygnięcie zatwierdzające tabele nie podlega kontroli sądów powszechnych, w tym sądu ochrony konkurencji i konsumentów. W rezultacie wpływ na kształtowanie wysokości wynagrodzeń pozostawiono tylko jednej stronie stosunku prawnego, tj. organizacjom zbiorowego zarządu.

33. Rzecznik wniósł 17 marca 2004 r. o stwierdzenie niezgodności art. 46 ust. 2 ustawy prawo prasowe w zakresie w jakim stanowi on, iż ściganie określonego w tym przepisie przestępstwa w związku z art. 31 tej ustawy następuje z oskarżenia publicznego jeżeli pokrzywdzonym jest inny podmiot niż osoba fizyczna, z art. 32 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31

⁷⁰ RPO-451191-IX/04 z 27.01.2004 r.

⁷¹ Dz.U. Nr 72, poz. 802 ze zm.

⁷² K 1/04; RPO-451191-IX/04; w dniu 22.02.2005 r. Rzecznik skierował do Ministra Finansów wystąpienie w tej sprawie.

⁷³ RPO-480404-IV/01.

ust. 3 Konstytucji. Do obowiązków redaktora naczelnego należy bezpłatne opublikowanie na wniosek zainteresowanego podmiotu sprostowań lub odpowiedzi, jeśli spełniają one wymogi przewidziane przepisami prawa. Uchylenie się od tego obowiązku jest zagrożone sankcją karną. Jeśli pokrzywdzonym jest osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna ściganie odbywa się z oskarżenia publicznego. Natomiast gdy pokrzywdzonym jest osoba fizyczna, ściganie odbywa się z oskarżenia prywatnego. Wątpliwości Rzecznika budzi przyznanie szerszej ochrony osobom prawnym.

34. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 302 § 1 w związku z art. 465 § 2 Kpk w zakresie w jakim nie przewidują możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o wynagrodzeniu biegłego są niezgodne z art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.^{73a}

35. Rzecznik przystąpił do połączonych skarg konstytucyjnych w sprawie zwolnienia radców prawnych z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej⁷⁴. Rzecznik przedstawił stanowisko, że przepis art. 180 § 2 Kpk jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził jednocześnie, że zaskarżony przepis przewidując możliwość zwolnienia radcy prawnego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej nie określa adekwatnych przesłanek tego zwolnienia. W dniu 22 listopada 2004 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym stwierdził konstytucyjność zaskarżonego przepisu⁷⁵. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zachowanie tajemnicy zawodowej nie jest konstytucyjnym prawem radców prawnych. Nie można zatem uznać, że zwolnienie z obowiązku jej zachowania wówczas, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości i nie istnieją inne możliwości ustalenia prawdy, narusza Konstytucję.

36. Rzecznik przystąpił⁷⁶ do skargi konstytucyjnej w sprawie braku możliwości wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem nie rozstrzygającym sprawy co do istoty, w przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowiącego podstawę takiego orzeczenia. W wyroku z 2 marca 2004 r.⁷⁷ Trybunał uznał, że zarzut niekonstytucyjności wiąże się nie z samą treścią zakwestionowanych przepisów, ale z nieprawidłowym ich odczytaniem przez or-

^{73a} RPO-445475-IV/03 z 29.09.2004 r. W wyroku z 14.03.2005 r. (K 35/04) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowany przepis w części zawierający zwrot: „a w wypadkach przewidzianych przez ustawę – sąd” w zakresie w jakim pomija sądową kontrolę o wynagrodzeniu biegłego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji.

⁷⁴ RPO-458274-II/03 z 3.02.2004 r.

⁷⁵ SK 64/03.

⁷⁶ RPO-458139-IV/03.

⁷⁷ SK 53/03.

gan sądcy. Trybunał postanowił wystąpić do Sejmu aby zasygnalizować problem możliwości utrwalenia praktyki niekonstytucyjnego odczytania zakwestionowanych przepisów.

37. W dniu 14 lipca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej przedsiębiorstwa MELPOL S.A., do której przystąpił w dniu 19 lipca 2002 r. Rzecznik⁷⁸ – wobec zmiany ustawy o podatku od towarów i usług⁷⁹.

38. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej ograniczenia możliwości zwrotu kosztów wynagrodzenia obrońcy z wyboru osobie uniewinnionej w sprawie z oskarżenia publicznego⁸⁰. W ocenie Rzecznika art. 632 pkt 2 Kpk, w zakresie w jakim przewiduje możliwość przyznania osobie, która w sprawie z oskarżenia publicznego została uniewinniona, zwrotu całości lub części kosztów wynagrodzenia jednego obrońcy z wyboru jedynie w uzasadnionych wypadkach, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji. W sprawach z oskarżenia publicznego, wyznaczenie oskarżonemu przez sąd obrońcy z urzędu bądź na wniosek oskarżonego, zobowiązuje sąd do obciążenia Skarbu Państwa kosztami tej obrony. W wypadkach nawiązania stosunku obrończego z wyboru w sprawie publicznoskargowej, w sytuacji uniewinnienia oskarżonego (umorzenia postępowania), co do zasady nie są one zasądzone od Skarbu Państwa tytułem zwrotu kosztów takiej obrony. Obciążają one stronę, która ustanowiła obrońcę. Jedynie w „uzasadnionych wypadkach” sąd może przyznać zwrot całości lub części wynagrodzenia i to tylko jednego obrońcy. Zróżnicowanie to prowadzi do nierównego traktowania osób o tożsamym statusie procesowym. Osoba prawomocnie uniewinniona od popełnienia zarzucanego jej czynu lub względem której prawomocnie umorzono postępowanie, nie powinna ponosić żadnych negatywnych konsekwencji, także finansowych, wywołanych działaniami organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

39. Rzecznik zgłosił również udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej w sprawie braku przepisów gwarantujących prawo do udziału zatrzymanego w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie⁸¹. Zdaniem Rzecznika art. 464 § 2 w związku z art. 246 § 1 i 2 Kpk w zakresie, w jakim nie gwarantuje zatrzymanemu prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wyrokiem z dnia 6 grudnia

⁷⁸ RPO-410439-VI/02.

⁷⁹ SK 16/02.

⁸⁰ RPO-469579-II/04 z 28.05.2004 r., TK – SK 21/04.

⁸¹ RPO-473835-II/04 z 9.06.2004 r., TK – SK 29/04.

2004 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy Kodeksu postępowania karnego są niezgodne z Konstytucją, ponieważ nie gwarantują zatrzymanemu udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego jego zażalenie na zatrzymanie, lecz prawo udziału zatrzymanego w posiedzeniu uzależniają od swobodnej oceny sądu. Naruszają też prawo do jawnego, sprawiedliwego procesu oraz konstytucyjną ochronę wolności osobistej i nietykalności. Trybunał wyraził pogląd, że konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono również postępowanie przygotowawcze, wykonawcze, a także incydentalne.

40. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych dotyczących problemu przedłużania tymczasowego aresztowania. Sprawa oczekuje na rozpoznanie⁸².

41. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepadku narzędzia lub innego przedmiotu stanowiącego mienie ruchome służącego do popełnienia przestępstwa skarbowego w sytuacji, gdy przedmioty te nie były własnością sprawcy⁸³.

42. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej w sprawie oddalania przez Sąd Najwyższy na posiedzeniu bez udziału stron kasacji w razie jej oczywistej bezzasadności⁸⁴.

⁸² RPO-473836-II/04 z 29.06.2004 r. TK – SK 58/03. Należy podkreślić, iż przedłużenie okresu stosowania aresztu może nastąpić wielokrotnie, w tym także na podstawie tej samej, utrzymującej się przesłanki.

⁸³ RPO-476050-II/04 z 14.07.2004 r., SK 34/04. Jest oczywiste, iż przypadek narzędzi służących do popełnienia przestępstwa nie stanowiących własności sprawcy lecz własność osoby trzeciej, która dodatkowo nie przyczyniła się do popełnienia czynu zabronionego oraz w żaden sposób nie mogła mu zapobiec, nie prowadzi do osiągnięcia zakładanego skutku prewencyjnego. Ponadto, osiągnięte w ten sposób efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na jednostkę. W skrajnym rezultacie mogą one prowadzić do zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo transportowe, a więc do likwidacji miejsc pracy i utraty przez państwo źródła należności publicznoprawnych. Taka ratio legis wynika zarówno z regulacji prawa karnego, jak i cywilnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.07.2004 r., P 20/03).

⁸⁴ RPO-485748-II/04 z 3.11.22.12.2004 r., SK 48/04. W ocenie Rzecznika art. 535 § 2 Kpk jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba pogodzenia funkcji, jakie spełnia kasacja jako nadzwyczajny środek zaskarżenia oraz funkcji, jakie należy przypisać kasacji jako środkowi realizacji konstytucyjnego prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej). Kompromisu tego nie zapewnia jednak w swym obecnym brzmieniu art. 535 § 2 Kpk. Pozwala on bowiem na orzekanie w sprawie konstytucyjnego prawa z wyłączeniem jawności, nie przewiduje również informowania stron (zarówno w formie pisemnej jak i ustnej) o motywach podjętego w tym zakresie rozstrzygnięcia.

43. W dniu 12 lutego 2004 r. Rzecznik przystąpił do skargi konstytucyjnej spółki KRAW-POL sp. z o.o.^{85a}

44. W dniu 25 czerwca 2004 r.⁸⁵ Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Klary B. Rzecznik przedstawił pogląd, że art. 50 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

45. Przystępując do skargi konstytucyjnej Tomasza W. Rzecznik wyraził następujące stanowisko: przepis § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 1996 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także zwrotu oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłacanych premii (w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem z dnia 2 października 2001 r.) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis wyłącza powstanie roszczenia o wypłatę premii gwarancyjnej w przypadku nabycia ułamkowej części spółdzielczego prawa do lokalu. Jest to rozwiązanie niekorzystne dla osób, które nabyły udział w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu po dniu 30 października 2001 r.

**Poważnym problemem w dziedzinie stanowienia prawa jest niena-
leżyte wykonywanie delegacji ustawowych przez organy zobowiązane
do wydawania aktów wykonawczych.**

1. Istotne skutki rodzą opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych. Od kilku lat Rzecznik zabiega o wydanie rozporządzenia organizującego pracę specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych (poprzednie straciło moc 1 lipca 2000 r.). Oznacza to brak określenia standardów pobytu dla ok. 30 tys. wychowanków tych placówek. Podobne zagrożenie dotyczy nieletnich kierowanych do zakładów opieki zdrowotnej⁸⁶. Odpowiedniego zabezpieczenia wymaga również sytuacja dzieci Polonii mieszkających na stałe w obcym państwie, dla których nauka w szkołach polskich jest dodatkowym obowiązkiem⁸⁷. Na tle jednej ze spraw indywidualnych wyłonił

^{85a} RPO-458275-VI/03 z 12.02.2004 r.

⁸⁵ RPO-472745-IV/04.

⁸⁶ Nadal niewykonany art. 82 § 1 ustawy z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.).

⁸⁷ Patrz skarga Rady Rodziców SPK w Monachium, która ujawniła problem wspierania i udzielania pomocy w podtrzymywaniu tożsamości kulturowej rodaków za granicą przez państwo oraz pilną potrzebę wydania rozporządzenia regulującego warunki i sposób nauczania w języku polskim grupy dzieci, których pobyt za granicą nie jest czasowy (RPO-48081-XI/04 z 22.09.2004 r.). Z odpowiedzi Ministra z 11.10.2004 r., wynika, że w roku szkolnym 2004/5 funkcjonuje przeszło 60 szkół przy polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych, do

się problem braku w przepisach kryteriów decydujących o tym, że „uczeń może nie być klasyfikowany z jednego, kilku lub wszystkich zajęć edukacyjnych”⁸⁸, który także ma podłoże konstytucyjne.

2. Od 2001 r.⁸⁹ Rzecznik sygnalizuje kolejnym Ministrom Sprawiedliwości brak regulacji określającej zasady przeprowadzania dowodu z badań DNA. Zagwarantowanie rzetelności tych badań jest decydujące dla zachowania prawa do sądu w zakresie prawidłowej procedury sądowej i rzetelnego procesu w grupach spraw o doniosłym znaczeniu dla porządku prawnego w państwie. Ewentualność pomyłek przy przeprowadzaniu tego dowodu musi być zredukowana do minimum, czego nie zapewnia obowiązujący stan prawny, zatem prowadzone od połowy 2001 r. prace wymagają przyspieszenia.

3. Równie długa korespondencja⁹⁰ dotyczyła zagrożeń związanych z nierealizacją prawomocnych orzeczeń o zobowiązaniu do poddania się leczeniu odwykowemu. Z obszernego rządowego projektu zmiany ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹¹ Sejm uchwalił jednak właśnie ten jeden przepis, który zobowiązuje zakłady lecznictwa odwykowego do przyjmowania (przy wprowadzeniu dwudziestoprocentowego limitu miejsc) poza kolejnością osób, co do których zapadły orzeczenia o przymusowym leczeniu. Inną kwestią⁹² jest brak legitymacji procesowej osób, które ponoszą konsekwencje alkoholizmu swoich najbliższych. Wyłączenie w ustawie⁹³ możliwości żądania wszczęcia sądowego postępowania o zobowiązanie osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu przez osoby najbliższe godzi w ich prawo do sądu i jest niekonstytucyjne. Sprawa o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu dotyczy nie tylko praw chronionych ustawą (która zawiera przecież odwołanie do takich pojęć jak „rozkład życia rodzinnego” i „demoralizacja małoletnich”), lecz także praw podlegających ochronie konstytucyjnej

cd. przypisu ze str. 37

których uczęszcza 8 tys. uczniów, a całość zadań statutowych finansowana jest z budżetu państwa. Przesłano również projekt rozporządzenia, które ma być wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22 ust. 1 pkt 3a ustawy o systemie oświaty.

⁸⁸ W rozporządzeniu MENIS z dnia 7.09.2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania... uczniów (Dz.U. Nr 199, poz. 2046); RPO-452231-XI/03 z 20.09.2004 r.

⁸⁹ RPO-83896-XI/01 z 3.03.2004 r. i z 6.12.2004 r. i wcześniejsze wystąpienia.

⁹⁰ RPO-355719-XI/00 z 17.03.2005 r. oraz 6 wcześniejszych wystąpień do Ministrów Zdrowia (pierwsze z 11.10.2001 r.).

⁹¹ Ustawa z 7.01.2005 r. o zmianie ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oczekuje na podpis Prezydenta RP.

⁹² RPO-453775-XI/04 z 25.11.2004 r.

⁹³ Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy zdolność wnioskową posiadają tylko gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych i prokuratorzy.

(art. 18, art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1). Pogląd ten podzielili w pełni Minister Zdrowia⁹⁴, co powinno prowadzić do nowelizacji ustawy w celu dostosowania jej do współczesnych warunków i standardów.

4. Skargi pełnoletnich, uczących się wychowanków rodzin zastępczych umieszczonych w nich na podstawie cywilnoprawnych umów z kuratorem zobligowały Rzecznika do wystąpienia do Ministra Polityki Społecznej o usunięcie nierówności w prawie oraz wyrównanie szans do pomocy państwa w okresie usamodzielniania i kontynuowania nauki dla wychowanków, którzy byli całkowicie pozbawieni opieki rodziców⁹⁵. Nie zostali oni umieszczeni w rodzinie na podstawie orzeczenia sądu (a więc zgodnie z obowiązującymi przepisami nie przysługuje im pomoc), jednak dysponują orzeczeniami sądu o ustanowieniu opieki prawnej, które są dalej idące, gdyż świadczą o sieroctwie lub pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej. W opinii Ministerstwa brak orzeczenia sądu traktowany musi być „jako zaniedbanie osób i instytucji odpowiedzialnych za uregulowanie sytuacji prawnej dziecka, które nie może wpłynąć na pogorszenie sytuacji wychowanka”. Resort uznał, że w przypadkach zaniechań należy wypłacić należne świadczenia wychowankom rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych. Tak zdecydowanej reakcji nie wywoływały interwencje Rzecznika dotyczące realizacji w placówkach resortu programów telewizyjnych, wynikłe na tle udziału dzieci w telenoweli dokumentalnej „Kochaj mnie”. Zaproszeni na spotkanie w tej sprawie w Biurze RPO (24.02.2004 r.) dyrektorzy i pracownicy placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych wskazali liczne przykłady przedmiotowego traktowania dzieci i upubliczniania trudnych problemów ich rodzin oraz ich skutki, a w związku z tym – konieczność określenia nieprzekraczalnych standardów, które muszą być zachowane w kontaktach dzieci – wychowanków placówek z przedstawicielami środków przekazu. Wprowadzenie w ustawie o pomocy społecznej standardów ochrony praw dziecka, w tym m.in. prawa do ochrony przed arbitralną i nieuprawnioną ingerencją w życie prywatne dziecka (zrealizowany już postulat Rzecznika) powinno skutkować zabezpieczeniem ich w przepisach niższego rzędu. Konieczne jest powołanie grupy roboczej, która wypracuje ogólne zasady relacji między dziećmi a dziennikarzami⁹⁶. Do tej pory niezbędne jest przestrzeganie następujących wskazań: zapewnienie przez dyrektorów anonimowości wychowankom placówek wypowiadają-

⁹⁴ Odpowiedź z 28.12.2004 r.

⁹⁵ RPO-480614-XI/04 z 3.09.2004 r.; odpowiedź z 6.10.2004 r.

⁹⁶ RPO-439401-XI/03 z 4.03.2004 r. do Wiceprezesa RM – Ministra GPIPS.

cych się na temat swojego życia prywatnego i rodzinnego także wówczas, gdy ich rodzice udzielią formalnej zgody na udział w programie; – zapewnienie dzieciom udzielającym wypowiedzi opieki psychologicznej, – przekazanie dzieciom informacji, że mogą odmówić wypowiedzi, a nawet wycofać się z udziału w programie; przekazanie dzieciom informacji o celu, tematyce programu i oczekiwaniach dziennikarzy z odpowiednim wyprzedzeniem tak, by mogły wypracować własną opinię w sprawie i przekazać ją dyrektorowi; zapewnienie sobie oraz wychowankom, którzy ukończyli 13 lat możliwości autoryzacji materiału. Organy nadzoru pedagogicznego przy wojewodach otrzymały „tymczasowe” wskazania przygotowane przez Rzecznika. Brak jednak dotychczas obiecanych⁹⁷, bieżących informacji o pracach zespołu eksperckiego, który miał być powołany do opracowania zasad współpracy między dziećmi a przedstawicielami mediów.

5. Liczne nieprawidłowości cechują tworzenie prawa konsumenckiego. Dotyczy to w szczególności ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych, która nie ustala wymogów co do formy przekazywanych w ramach takiej informacji danych o zobowiązaniu (np. nie się w niej nie mówi, czy mają to być dokumenty źródłowe, czy tylko proste zestawienie danych na formularzu wypełnianym przez przedsiębiorcę – wierzyciela) ani nie uprawnia Biura Informacji Gospodarczej do sprawdzania czegokolwiek więcej niż to, czy w informacji są tego rodzaju dane o wierzycielu, dłużniku i zobowiązaniu, których wymaga ustawa. Byłoby lepiej, z punktu widzenia pewności prawa, gdyby ustawa ta mniej ogólnie, a za to wprost, wyczerpująco i precyzyjnie unormowała te kwestie nie pozostawiając ich – tak jak jest teraz „do wyjaśnienia” w drodze wykładni w orzecznictwie sądowym, bo na tym tle będą wynikać „rozbieżności interpretacyjne”. Skoro zaś ustawa pozwala przekazywać do BIG i udostępniać informacje gospodarcze o m.in. nie tylko o długach które są już niewątpliwe bo np. uznane, ale i o takich które są sporne lecz co do których nie ma w ogóle lub jeszcze prawomocnych orzeczeń sądowych, to powinna przewidywać:

- bardziej surowe wymogi w przedmiocie formy i koniecznych danych w przekazywanej do BIG informacji o zobowiązaniu niż te, które określa, zwłaszcza wymóg podawania daty doręczenia dłużnikowi wskazanego w niej obowiązkowego wezwania do zapłaty (a powinna jeszcze określać obligatoryjne informacje, jakie muszą się znaleźć w treści takiego wezwania, jak przy umowach konsumenckich, nieograniczających się do zapowiedzi, że informacja o długu pójdzie do BIG),

⁹⁷ Odpowiedź Adresata z 29.03.2004 r.

- lepsze i efektywniejsze mechanizmy zabezpieczenia interesów dłużnika na wypadek nieprawidłowości, ponieważ możliwość żądania przez dłużnika tylko w stosunku do przedsiębiorcy przekazującego informacje gospodarcze do BIG, ich sprostowania itd. jest w praktyce rozwiązaniem fikcyjnym w sytuacjach spornych (jak bowiem dłużnik mógłby wymusić taką szybką korektę od przedsiębiorcy, który odmawia jej dokonania. W sądzie to nic dłużnikowi nie da, gdyż zbyt długo by trwało),
- sankcje karne (te dłużnikowi praktycznie nic albo bardziej niewiele dają, podobnie jak możliwość dochodzenia odszkodowań na zasadach ogólnych).

Skutecznym środkiem zabezpieczenia interesów dłużnika i zarazem zmuszenia przedsiębiorców przekazujących informację gospodarczą do zachowania niezbędnej staranności w działaniu mogłoby być natomiast wprowadzenie w tej ustawie obowiązku zapłaty przez przedsiębiorcę na rzecz dłużnika swego rodzaju kar umownych w „zryczałtowanych” i stosunkowo wysokich kwotach, wedle taryfikatora dla poszczególnych rodzajów uchybień, jakich się dopuścili.

Z kolei ustawa z dnia 13 lipca 2000 r. o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku oraz o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks wykroczeń i ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁹⁸ jest mechanicznym skopiowaniem treści Dyrektywy i nie uwzględnia „warunków lokalnych” a co za tym idzie nie zabezpiecza – choć powinna – przed najczęściej i od lat stosowanym oszukańczym chwytem, stosowanym wobec polskich konsumentów przy umowach timesharingu.

Obowiązująca od 1 stycznia 2003 r. ustawa z 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej⁹⁹ będąca aktem dostosowującym nasze prawo wewnętrzne do prawa Unii, jest – podobnie jak i poprzednia – mechanicznym skopiowaniem treści dyrektywy UE, która wyznacza przecież tylko minimalny standard ochrony konsumenta, a nie zabrania ustalenia w prawie krajowym wyższego – taki po 1996 r. mieliśmy.

6. Przykładem może być też sprawa niewywiązywania się przez Prezesa Rady Ministrów z wykonania delegacji art. 125 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) oraz Agencji Wywiadu (AW) kwestii wydania rozporządzenia dla ABW dotyczącego określenia, w drodze rozporządzenia warunków przyznawania funkcjona-

⁹⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr 74, poz. 855 ze zm.

⁹⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1176.

riuszom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg, uwzględniającego sposób ustalenia okresu służby warunkującego nabycie nagrody rocznej, wysokość tej nagrody, przesłanki jej obniżenia i przypadki, kiedy nagroda nie przysługuje, termin wypłaty nagrody rocznej, okoliczności uzasadniające przyznanie funkcjonariuszowi nagrody uznaniowej i zapomogi, właściwość przelozonych oraz tryb postępowania w tych sprawach¹⁰⁰.

7. Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰¹ w art. 31 ust. 1 zobowiązała Ministra Spraw Zagranicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu postępowania przed konsulem, uwzględniając tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminy załatwiania spraw, rozstrzygnięcia i trybu odwołania od rozstrzygnięć konsula oraz trybu przekazywania spraw organom polskim. Do chwili obecnej postępowanie przed konsulem reguluje zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem¹⁰², które zgodnie z art. 78 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰³, jako akt wydany na podstawie upoważnienia ustawowego zmienionego art. 25 tej ustawy zachowało moc do czasu zastąpienia go rozporządzeniem. Nie może ono jednak obowiązywać w nieskończoność. W myśl bowiem art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej poza Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi są rozporządzenia. Zarządzenia ministrów zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt. Nie mogą one także stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Dlatego też w wystąpieniu do Ministra Spraw Zagranicznych¹⁰⁴ Rzecznik zwrócił się z prośbą o wydanie wskazanego w art. 31 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów rozporządzenia, tak istotnego dla spraw dotyczących człowieka i obywatela. Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra.

¹⁰⁰ RPO-464142-IX/04 z 12.03.2004 r.

¹⁰¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.

¹⁰² M.P. Nr 35, poz. 233.

¹⁰³ Dz.U. Nr 120, poz. 1268.

¹⁰⁴ RPO-491365-I/04 z 7.12.2004 r.

3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej

A. Prawo do sądu¹⁰⁵

1. W 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował oraz kontynuował działania z poprzednich lat mające na celu przestrzeganie prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Podobnie jak w latach ubiegłych, przedmiotem działań Rzecznika była przewlekłość postępowań karnych powodująca niejednokrotnie naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, co znajdowało niejednokrotnie wyraz w kolejnych skargach, rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, przed którym zapadały orzeczenia o naruszeniu przez polskie władze prawa zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Rzecznik postulował wprowadzenie, tym razem do procedury karnej, środka prawnego, którym strona mogłaby się posłużyć w przypadku przewlekłości postępowania sądowego¹⁰⁶. Z satysfakcją należy przyjąć, iż taki środek wprowadzono w 2004 r. do polskiego systemu prawnego¹⁰⁷. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawiłości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowa-

¹⁰⁵ Przykłady naruszania prawa do sądu zawarte zostały również w rozdziale 4 Informacji.

¹⁰⁶ RPO-365780-II/02.

¹⁰⁷ Ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843).

nie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania¹⁰⁸.

2. Analiza skarg wpływających do Rzecznika, w których zainteresowani podnoszą zarzut przewlekłości postępowania karnego (tak przygotowawczego jak sądowego) wskazuje, iż głównymi przyczynami długotrwałego prowadzenia tego rodzaju spraw są przykładowo: 1) długi czas oczekiwania na ekspertyzę biegłego¹⁰⁹; 2) powody zawinione przez sąd (np. długotrwałe sporządzanie przez sędziego sprawozdawcę pisemnego uzasadnienia wyroku)¹¹⁰; 3) skomplikowany charakter sprawy pod względem przedmiotowym i podmiotowym¹¹¹; 4) przyczyny obiektywne i subiektywne leżące po stronie uczestników postępowania (np. głódówka oskarżonego, choroba obrońcy lub sędziego, niestawiennictwo oskarżonych związane z niedowizieniem przez konwój z aresztu)¹¹². W ocenie Rzecznika, pomimo nadal wpływających skarg, w których wnioskodawcy podnoszą problem przewlekłości postępowania karnego, należy uznać, że sytuacja w tym zakresie ulega stopniowej poprawie, co niewątpliwie jest związane z lepszą organizacją pracy w sądach, a także ze zmianami w procedurze karnej, które weszły w życie z dniem 1 lipca 2003 r., upraszczającymi w wielu wypadkach sposób procedowania przez sądy¹¹³.

B. Kasacje

1. Należy wyodrębnić kasacje od orzeczeń „historycznych” noszących najczęściej znamiona represji za wyrażanie ocen i poglądów politycznych, zatem za faktyczną realizację praw i wolności obywatelskich¹¹⁴. Szereg kasacji dotyczyło orzeczeń skazujących za przynależność do wspólnoty religijnej „Świadkowie Jehowy” oraz przechowywanie i rozpowszechnianie jej wydawnictw¹¹⁵. Trzeba także wymienić kasacje Rzecznika wniesione od orzeczeń nie uwzględniających wniosków o zasądzenie stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia za represje o charakterze politycznym

¹⁰⁸ Art. 2 ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w przypisie 107.

¹⁰⁹ RPO-474418-II/04, RPO-473701-II/04.

¹¹⁰ RPO-410869-II/03.

¹¹¹ RPO-464326-II/04, RPO-461638-II/04.

¹¹² RPO-449976-II/03, RPO-345078-II/00.

¹¹³ Ustawa z 10.01.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 17, poz. 155).

¹¹⁴ Np. RPO-456424-II/03, RPO-443511-II/03, RPO-442115-II/03, RPO-441359-II/03, RPO-421898-II/02, RPO-473666-II/04.

¹¹⁵ RPO-466814-II/04, RPO-476301-II/04, RPO-275337-II/98.

jakie były stosowane w latach 1944–1956¹¹⁶. Należy wskazać, że w jednej z kasacji, która została wniesiona przez Rzecznika na korzyść wnioskodawców w tej kategorii spraw postawiono sądowi zarzut, iż nie dążył do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy związanych z represjami jakich doznał żołnierz Armii Krajowej w związku z działalnością niepodległościową prowadzoną na terenie Grodzieńszczyzny, mogących przemawiać na korzyść wnioskodawców, poprzez niewyczerpujące przesłuchanie świadków, co mogło mieć istotny wpływ na treść zapadłego orzeczenia, oddalającego wniosek o zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za represje stosowane przez radzieckie organy wymiaru sprawiedliwości¹¹⁷. W uzasadnieniu Rzecznik podkreślił, iż jak to trafnie ujął Trybunał Konstytucyjny¹¹⁸ zasadniczy ciężar ustaleń co do przyczyn stosowania represji spoczywa na sądach polskich. Sądy polskie dysponując aktami spraw osądzonych przez sądy radzieckie są w stanie ustalić, czy stosowane represje wiązały się wyłącznie z czynami opisanymi w sentencji wyroku, czy były stosowane wyłącznie ze względu na naruszenie „interesów Związku Radzieckiego”, czy też rzeczywistą przyczyną wymierzenia tak surowych kar była uprzednia działalność patriotyczna skazanego. Decyzja sądu o przyznaniu odszkodowania i zadośćuczynienia lub ich odmowie nie może opierać się wyłącznie na literalnym opisie czynu przypisanego w orzeczeniu wydanym przez organ władzy radzieckiej. W pełni należy zgodzić się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, że do tych rozstrzygnięć należy podchodzić z dużą ostrożnością (ograniczone zaufanie do ustaleń w nich przyjętych). Należy powtórzyć za Trybunałem Konstytucyjnym, że ustalenie rzeczywistych przyczyn stosowania represji przez radzieckie organy sądownicze i pozasądownicze, w szczególności sprawdzenie, czy nie były one związane także z wcześniej prowadzoną działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, wymaga starannej analizy dokumentów zawartych w aktach osób ubiegających się o rekompensatę. W ocenie Rzecznika wskazówka ta dotyczy także sposobu przesłuchiwanie świadków.

2. Szereg kasacji dotyczyło prawomocnych orzeczeń sądów z lat 1944–1956 wydanych, w ocenie Rzecznika, z rażącym naruszeniem prawa materialnego (np. 1. Bezpodstawne skazywanie osób, mimo braku w ich działaniu znamion przestępstw określonych w przepisach dekretu z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych

¹¹⁶ RPO-460066-II/04.

¹¹⁷ RPO-473661-II/04.

¹¹⁸ Wyrok z 18.11.2003 r., P 6/03, OTK-A 2003/9/94.

w okresie odbudowy Państwa¹¹⁹ oraz w przepisach Kodeksu Karnego Wojska Polskiego¹²⁰; 2. Rażące naruszenie art. 263 § 1 Kodeksu karnego z 1932 r. polegające na uznaniu oskarżonych za winnych popełnienia przypisanego im czynu, pomimo iż w świetle poczynionych ustaleń, ich zachowanie wyczerpało jedynie znamiona czynu opisanego w art. 263 § 2 k.k. z 1932 r., który stanowi tzw. wypadek mniejszej wagi – zniszczenie plakatu z wizerunkiem Józefa Stalina¹²¹, 3. Rażące naruszenie art. 5 ust. 2 dekretu z dnia 22 stycznia 1946 r.¹²² o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszycyzację życia państwowego, polegające na uznaniu oskarżonego za winnego przypisanego mu czynu, mimo braku w jego działaniu znamion przestępstwa określonego w tym przepisie – oskarżony jako funkcjonariusz Policji Państwowej rozpracowywał, a następnie aresztował przeszło 30 członków Komunistycznej Partii Polskiej¹²³ oraz prawa procesowego (np. bezpodstawne skazanie na skutek zaniechania przez sąd uwzględnienia i rozważenia istotnych okoliczności sprawy, co w konsekwencji doprowadziło do dowolnej, sprzecznej z zasadami wiedzy i logiki oceny zgromadzonego w przebiegu postępowania materiału dowodowego skutkującej wysnuciem błędnego wniosku o czynnym i dobrowolnym udziale oskarżonego w nielegalnej organizacji zmierzającej do odebrania części terytorium Państwa Polskiego, podczas gdy należyte rozważenie wszystkich okoliczności sprawy powinno prowadzić do wniosku, że oskarżony działał w stanie wyższej konieczności – kopanie bunkrów przez oskarżonego na potrzeby UPA, do czego jednak został zmuszony pod groźbą śmierci¹²⁴.

3. W kwestii dopuszczalności wniesienia kasacji w sprawach karnych, na uwagę zasługuje uzasadnienie do orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego w następstwie kasacji Rzecznika od prawomocnego postanowienia Sądu w przedmiocie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności. W ocenie Sądu Najwyższego nie można uznać postanowień w sprawie orzeczenia wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności, wydanych w postępowaniu wykonawczym, za orzeczenia kończące postępowanie. W odniesieniu do postanowień kończących postępowanie wykonawcze o dopuszczalności kasacji decyduje to, czy dane orzeczenie powoduje trwałe przekształcenie spo-

¹¹⁹ Dz.U. RP Nr 30, poz. 192.

¹²⁰ RPO-468562-II/04; RPO-445612-II/03; RPO-452288-II/03; RPO-473666-II/04.

¹²¹ RPO-429208-II/03.

¹²² Dz.U. RP Nr 5, poz. 46.

¹²³ RPO-456863-II/03.

¹²⁴ RPO-416122-II/02.

sobu lub trybu wykonania kary. Postanowienie w sprawie orzeczenia i wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności owej cechy trwałości nie posiada, bowiem przewidziana w art. 49 § 3 Kkw możliwość odroczenia ściągnięcia grzywny lub rozłożenia jej na raty w każdym czasie oznacza, że postanowienie w tym zakresie może być wydane także w trakcie odbywania przez skazanego zastępczej kary pozbawienia wolności¹²⁵.

4. W okresie objętym Informacją Rzecznik wniósł ponadto szereg kasacji formułujących zarzuty naruszenia przez sądy norm gwarancyjnych zawartych w Konstytucji oraz w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. Dotyczy to w szczególności rażącego naruszenia przez sądy orzekające art. 9 ust.1 lit. „a” w zw. z art. 10 konwencji o przekazywaniu osób skazanych, sporządzonej w Strasburgu dnia 21 marca 1983 r.¹²⁶ w zw. z art. 91 ust.1 Konstytucji, polegające na wyrażeniu błędnego poglądu prawnego, iż górne zagrożenie karą za dane przestępstwo, to także zagrożenie wynikające z fakultatywnej możliwości jej zaostrzenia. Sąd Najwyższy podzielając stanowisko Rzecznika wyrażone w powyższych kasacjach stwierdził, że pojęcie „górnego zagrożenia”, nie sprecyzowane w postanowieniach konwencji strasburskiej ma w wykładni sądów polskich ugruntowaną tradycję. Sąd Najwyższy przyjmował niezmiennie, że zagrożenie ustawowe określa zawsze przepis statuujący typ przestępstwa. Nie zmieniają go przepisy uprawniające sąd do orzeczenia kar wyższych, bądź niższych od tych granic przy zastosowaniu nadzwyczajnego obostrzenia lub złagodzenia kary¹²⁷.

5. Istotne miejsce z punktu widzenia wagi zarzucanych uchybień, choć nieliczne, zajmują kasacje Rzecznika dotyczące: 1) oczywistych naruszeń prawa zaliczanych przez ustawodawcę do grupy tzw. bezwzględnych powodów odwoławczych wskazanych enumeratywnie w art. 439 Kpk (np. nienależyta obsada sądu)¹²⁸, 2) rażących naruszeń prawa materialnego tj. art. 270 § 1 Kk poprzez przyjęcie przez sąd, że działanie oskarżonych wyczerpywało wszystkie ustawowe znamiona tego występkę, podczas gdy z prawidłowo poczynionych ustaleń faktycznych wynikało, że czyn skazanego nie wypełniał wszystkich elementów składających się na ustawowe znamiona tego przestępstwa¹²⁹.

¹²⁵ RPO-449818-II/02 – postanowienie SN z 26.05.2004 r., V KK 64/04.

¹²⁶ Dz.U. z 1995 roku, Nr 51, poz. 279.

¹²⁷ Np. RPO-455591-II/03 (postanowienie SN z dnia 26.05.2004 r V KK 67/04), RPO-480082-II/04 (postanowienie SN z dnia 8.12.2004 r., V KK 344/04).

¹²⁸ RPO-454597-II/03 (kasacja uwzględniona, wyrok SN z 4.10.2004 r., IV KK. 222/04).

¹²⁹ RPO-448924-II/03 (kasacja uwzględniona, wyrok SN z 14.09.2004 r., IV KK. 137/04), RPO-467740-II/04.

6. Rzecznik zakwestionował także orzeczenie sądu o umorzeniu postępowania i umieszczeniu podejrzanego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym tytułem środka zabezpieczającego zarzucając temu sądowi rażące naruszenie prawa polegające na nieprzeprowadzeniu obligatoryjnego dowodu w postaci wysłuchania biegłych psychiatrów i biegłego psychologa przed wydaniem przez sąd orzeczenia. Ponadto sąd naruszył przepisy procedury karnej nie uzasadniając w sposób należyty swojego stanowiska w przedmiocie ustalenia, że podejrzany jest sprawcą zarzucanego mu czynu, a przypisane mu przestępstwo cechuje się znaczną społeczną szkodliwością. Sąd Najwyższy uznając kasację za oczywiście zasadną uchylił zaskarżone orzeczenie sądu i przekazał tę sprawę sądowi I instancji do ponownego rozpoznania¹³⁰. W ocenie Rzecznika tego typu uchybień mogą stanowić naruszenie art. 41 ust. 1 Konstytucji.

7. Rzecznik zajął się również problemem orzekania przez sądy przypadku na rzecz Skarbu Państwa narzędzia lub innego przedmiotu, stanowiącego mienie ruchome, służącego do popełnienia przestępstwa skarbowego w sytuacji, gdy przedmioty te nie były własnością sprawcy. Mając to na uwadze Rzecznik wniósł kasację na korzyść interwenienta, zarzucając sądowi m.in. rażące naruszenie art. 46 Konstytucji, polegające na orzeczeniu przypadku na rzecz Skarbu Państwa samochodu niestanowiącego własności skazanego w sytuacji, gdy możliwość takiego rozstrzygnięcia nie została przewidziana w ustawie¹³¹. Powyższemu stanowisku Rzecznik dał również wyraz w piśmie procesowym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, zgłaszając udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej tego zagadnienia. W dniu 10 listopada 2004 r. Sąd Najwyższy nie rozpoznał merytorycznie powyższej kasacji zobowiązując Rzecznika do przedłożenia stanowiska zajętego w związku z przystąpieniem do skargi konstytucyjnej zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wykonując zarządzenie Sądu Najwyższego, Rzecznik wyjaśnił ponadto motywy, którymi kierował się składając równolegle w analogicznej sprawie kasację. Otóż przystępując do skargi konstytucyjnej Rzecznik wyraził pogląd prawny zbieżny z zaprezentowanym w kasacji, iż przy odpowiedniej wykładni kwestionowanych przepisów Kodeksu karnego skarbowego nie występuje ich kolizja z Konstytucją. Prezentowany w skardze konstytucyjnej pogląd, że podstawowym instrumentem ochrony Konstytucji jest wykładnia ustaw w zgodzie z ustawą zasadniczą jest ponadto zbieżny z orzecznictwem Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

¹³⁰ RPO-447980-II/03; wyrok SN z 8.06.2004 r., II KK 182/04.

¹³¹ RPO-458959-II/03.

go¹³². Intencją Rzecznika nie było zatem uczestniczenie w konkurencyjnych postępowaniach lecz doprowadzenie do ustalenia zgodności z Konstytucją art. 30 § 3 w zw. z art. 31 § 1 Kodeksu karnego skarbowego bez potrzeby sięgania po ostateczny instrument jakim jest stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów. W razie uwzględnienia kasacji w tej sprawie Rzecznik zamierza wnieść również kasację w sprawie, która dała asumpt do wniesienia skargi konstytucyjnej, a w konsekwencji doprowadzić do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

8. Rzecznik we wnoszonych kasacjach formułował także zarzuty naruszenia przez sądy przysługującego oskarżonemu prawa do obrony zagwarantowanego art. 42 ust. 2 Konstytucji (np. poprzez nierozpoznanie wniosku oskarżonego w przedmiocie wyznaczenia mu obrońcy z urzędu w postępowaniu odwoławczym oraz przeprowadzenie rozprawy przez sąd odwoławczy bez udziału oskarżonego pozbawionego wolności nie mającego obrońcy¹³³; niewysłuchanie skazanego przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności¹³⁴, przeprowadzenie rozprawy przez sąd bez obecności obwinionego na skutek uznania, iż zawiadomienia przesyłane na adres wskazany przez obwinionego zostały mu doręczone w sytuacji, kiedy obwiniony w tym czasie przebywał w areszcie śledczym¹³⁵, zaniechanie przesłuchania przez sąd obwinionego pomimo, że stanął się on na rozprawę, co naruszyło jego prawo do złożenia wyjaśnień, a także głównego świadka i niewskazanie przez sąd w uzasadnieniu wyroku dlaczego zarzuty i wnioski odwołania obwinionego uznał za niezasadne¹³⁶).

* * *

Kasacje z innych, niż prawo karne, gałęzi prawa zostały przedstawione w pozostałych rozdziałach Informacji.

¹³² Uchwała SN z 20.06. 2000 r., I KZP 14/00, wyrok TK z 12.01. 2000 r., P 11/98.

¹³³ RPO-453646-II/03.

¹³⁴ RPO-442240-II/03 (kasacja uwzględniona postanowieniem SN z 20.05. 2004 r., III KK. 92/04).

¹³⁵ RPO-427844-II/03.

¹³⁶ RPO-479146-II/04. Kasacje w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz skargi kasacyjne dotyczące postępowań administracyjnych zostały przedstawione w dalszych częściach Informacji.

4. Inne konstytucyjne wolności i prawa obywateli

A. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej¹³⁷

1. Do Rzecznika zwrócił się mieszkaniec Ś.¹³⁸ ze skargą na nieprawidłowe działanie organów samorządowych, odmawiających udzielenia mu informacji publicznej dotyczącej wykazu podatników, którym umorzono zaległości podatkowe i zaniechano poboru podatków i opłat lokalnych za rok 2002 r.¹³⁹. Na skutek interwencji Rzecznika Burmistrz Miasta i Gminy Ś. poinformował¹⁴⁰, że postanowił udostępnić zainteresowanemu żądane informacje.

2. Do Rzecznika zwrócił się mieszkaniec N.¹⁴¹, ze skargą na odmowę udostępnienia informacji publicznej z powodu złożenia rzekomo niekompletnego wniosku o udostępnienie takiej informacji, pomimo że żądana informacja mogła być, zdaniem skarżącego, udzielona niezwłocznie na miejscu. Na podstawie skargi, Rzecznik powziął wątpliwości co do prawidłowości praktyki udostępniania informacji publicznej przez Starostwo w N. Ze skargi wynikało bowiem, iż osoba zainteresowana zwracająca się o udostępnienie informacji publicznej każdorazowo zobligowana jest do wypełnienia pisemnego formularza wręczanego przez Starostwo oraz do podania swoich danych osobowych, w tym numeru PESEL bądź REGON. Brak takiego wniosku, bądź też odmowa ujawnienia swoich danych osobowych, skutkowałą odmową udostępnienia informacji publicznej. W wyniku dalszej korespondencji¹⁴² Starostwo Powiatowe w N.¹⁴³ poinformowało, że oprotestowany wzór wniosku zaczerpnięty został przez pracowników Starostwa ze stron internetowych Biuletynu Informacji Publicznej innych jednostek samorządowych. Starosta poinformował¹⁴⁴, uznając za-

strzeżenia Rzecznika, iż dokonano stosownych zmian we wniosku i w celu uzyskania dostępu do informacji publicznej nie jest już wymagane podanie numeru PESEL, czy też REGON.

3. Podczas spotkania z mieszkańcami Cz. (wyjazd terenowy Rzecznika w marcu 2004 r.), przedstawiciele Komitetu Ochrony Praw Pacjentów w K. zwrócili się ze skargą na utrudnianie przez organy Gminy K. dostępu do informacji publicznej o remoncie miejscowego ośrodka zdrowia oraz sposobie wydatkowania na ten cel, środków publicznych. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do wójta gminy K. o udzielenie wyjaśnień i spowodowanie przestrzegania obowiązującego prawa i poszanowania konstytucyjnych praw obywateli¹⁴⁵, a także wystąpił do Prokuratury Okręgowej oraz Rejonowej w Cz., prowadzącej postępowanie w tej sprawie, wskazując dostrzeżone nieprawidłowości¹⁴⁶. W udzielonej odpowiedzi, wójt gminy nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika¹⁴⁷. Wójt nie wskazał podstawy prawnej żądania przedstawienia dodatkowych dokumentów, od których uzależnił rozpatrzenie wniosku. Rzecznik nie uznał tych wyjaśnień ponieważ wskazywały one na brak poszanowania prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy o zbadanie prawidłowości działań wójta¹⁴⁸. Takie zachowanie organu stanowiło obrazę art. 7 Konstytucji, przewidującego, iż podstawę działania organów władzy publicznej może być tylko wyraźny przepis prawa. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Prokurator Okręgowy podzielił stanowisko Rzecznika¹⁴⁹ i przyznał, że postępowanie karne prowadzone było w sposób niestaranny. Wskazał nadto, iż z uzyskanych przez niego informacji wynika, iż przedstawiciele Komitetu Ochrony Praw Pacjentów skorzystali z możliwości zapoznania się z żądaną dokumentacją w trybie ustawy o dostępie do informacji i informację tę otrzymali. Poinformował także, że wystąpienie Rzecznika w przedmiotowej sprawie będzie omawiane na najbliższej naradzie kierownictwa Prokuratury Okręgowej w Cz. i Prokuratorów Rejonowych tego okręgu.

B. Niewłaściwe stosowanie przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej

1. Bezpodstawne uznanie braku kognicji sądu administracyjnego w sprawach zaświadczeń.

¹³⁷ Na temat dostępu do informacji publicznej patrz również pkt 3 rozdziału V.

¹³⁸ Pismo z 25.01.2004 r.

¹³⁹ RPO-439658-I/03 z 19.04.2004 r.

¹⁴⁰ FN-31103/72/2004 z 21.05.2004 r.

¹⁴¹ Pismo z 14.04.2004 r.

¹⁴² RPO-472198-I/04 z 20.07.2004 r.

¹⁴³ KS.01/5-1/04 z 7.09.2004 r.

¹⁴⁴ KS.01/5-2/04 z 4.10.2004 r.

¹⁴⁵ RPO-470054-I/04 z 7.06.2004 r.

¹⁴⁶ RPO-470054-I/04 z 07.06.2004 r.

¹⁴⁷ Pismo z 21.06.2004 r.

¹⁴⁸ RPO-470054-I/04 z 20.09.2004 r.

¹⁴⁹ Pismo z 6.10.2004 r.

Do Rzecznika docierały sygnały, że Instytut Pamięci Narodowej stosuje praktykę wydawania zaświadczeń, iż określona osoba nie jest pokrzywdzonym w rozumieniu ustawy w sytuacji, gdy w zasobach archiwalnych IPN brak jakichkolwiek dokumentów dotyczących tej osoby. W jednej z takich spraw Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie¹⁵⁰. W wyroku z 22 kwietnia 2004 r. WSA uznał kwestionowaną praktykę za prawidłową, odrzucając skargę na zaświadczenie będące jej przedmiotem z uzasadnieniem, że nie mieści się to w kognicji sądów administracyjnych, w pozostałym zaś zakresie skargę oddalił. W związku z tym 13 lipca 2004 r. Rzecznik wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 6 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o IPN oraz mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także art. 45 ust. Konstytucji i w związku z powyższym wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA w Warszawie do ponownego rozpoznania¹⁵¹.

2. Dostęp każdego do dotyczących go danych osobowych, naruszenie zasady godności i równości, pozbawienie prawa do sądu.

Przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁵² ograniczają krąg osób, którym IPN udostępnia dokumenty. Taka informacja udzielana jest pokrzywdzonemu oraz funkcjonariuszowi, pracownikowi lub współpracownikowi organów bezpieczeństwa państwa, po złożeniu stosownego oświadczenia, a także może być udzielona dla prowadzenia badań naukowych, o ile Prezes Instytutu Pamięci wyrazi na to zgodę. Dostęp do informacji odmawia się natomiast osobom, którym nie przyznano statusu pokrzywdzonego wydając zaświadczenie, iż określona osoba nie jest pokrzywdzonym w rozumieniu ustawy, co jest równoznaczne z urzędowym stwierdzeniem, że osoba ta była funkcjonariuszem, pracownikiem lub współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa. Osoby te, nie mając dostępu do dotyczących ich dokumentów ani w postępowaniu

¹⁵⁰ RPO-452772-I/03 wniosek z 8.04.2004 r.; II S.A. 4182/03.

¹⁵¹ W dniu 23.02.2005 r. NSA uwzględnił skargę kasacyjną Rzecznika, uchylając zaskarżony wyrok i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania (OSK 1185/04). NSA zdecydowanie podzielił stanowisko Rzecznika, iż rozstrzygnięcie o przyznaniu lub odmowie przyznania statusu pokrzywdzonego powinno następować w drodze decyzji, od której służy odwołanie do sądu administracyjnego.

¹⁵² Dz.U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.

niem przed IPN, ani też w postępowaniu przed sądem administracyjnym, nie mają żadnych szans udowodnienia, że odmowa przyznania statusu pokrzywdzonego jest bezzasadna, jako oparta np. na dokumentach sfabrykowanych. Konstytucja gwarantuje każdemu prawo dostępu do dotyczących go dokumentów i zbiorów danych oraz zapewnia prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Szef ABW i Szef Agencji Wywiadu lub Minister Obrony Narodowej może zastrzec, że do określonych dokumentów nie może mieć żadna osoba poza wyznaczonymi przez te podmioty przedstawicielami, jeśli jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa. Pokrzywdzony nie jest informowany o takim postępowaniu. Nie jest też stroną postępowania administracyjnego w sprawie zastrzeżenia dokumentów, co w ocenie Rzecznika narusza konstytucyjne prawo do sądu. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny¹⁵³.

C. Wolność prasy a prawo karne

1. Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego kasację¹⁵⁴, w której zarzucił sądowi rażące naruszenie art. 180 § 3 Kpk poprzez przesłuchanie, w celu ustalenia autora artykułu prasowego, dziennikarza oraz pracownika redakcji pomimo zakazu przeprowadzania takiego dowodu. Rzecznik wskazał, iż celem tego unormowania jest – poprzez ochronę tajemnicy dziennikarskiej – praktyczne zapewnienie wolności prasy i publikacji środków przekazu, o których mowa w art. 14 Konstytucji oraz wolności do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji – art. 54 ust. 1 Konstytucji. Sąd Najwyższy nie podzielił tych argumentów i oddalił kasację Rzecznika. W motywach wyroku Sąd Najwyższy wskazał, że to na dziennikarzu spoczywa obowiązek dochowania tajemnicy dziennikarskiej i on w gruncie rzeczy w swoim sumieniu decyduje, czy ujawnić informację (np. dane informatora). Jeśli dane te zostaną ujawnione, mają wartość jak każdy inny dowód¹⁵⁵.

2. Rzecznik wnosząc do Sądu Najwyższego kasację na korzyść redaktora naczelnego tygodnika, który na łamach gazety pomówił urzędnika samorządowego o właściwości lub postępowanie mogące poniżyć go w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego do zajmowania stanowiska, zarzucił sądowi odwoławczemu naruszenie prawa procesowego, to jest art. 4 i art. 457 § 3 Kpk, polegające na niedokona-

¹⁵³ RPO-468440-I/04 z 21.07.2004 r. K 31/04.

¹⁵⁴ RPO-458274-II/03 z 3.02.2004 r.

¹⁵⁵ Wyrok SN z 15.12.2004 r., III KK. 278/04.

niu wszechstronnej kontroli odwoławczej przez sąd II instancji, poprzez zaniechanie oceny wyroku sądu I instancji z punktu widzenia prawa do wolności wypowiedzi wyrażonego w art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁵⁶ w zw. z art. 91 ust. 1 Konstytucji i w konsekwencji nieuwzględnieniu przez sąd odwoławczy okoliczności przemawiających na korzyść oskarżonego¹⁵⁷. Postawione w tej kasacji zarzuty miały wyłącznie charakter procesowy i w żadnej mierze nie odnosiły się do kwestii winy skazanego dziennikarza. Asumptem do wniesienia tej kasacji był pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy zgodnie z którym przepis art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gwarantujący prawo do swobodnej wypowiedzi, jest w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka traktowany jako dający swobodę wszelkim rodzajom wypowiedzi wyrażających opinie i idee lub informacje, niezależnie od ich treści oraz podmiotu wypowiadającego się. Podnosi się przy tym, że głównymi aspektami tej swobody jest wolność prasy, stanowiąca warunek publicznej krytyki, jako swobodny element skutecznej demokracji¹⁵⁸. Sąd Najwyższy oddalając kasację Rzecznika wskazał, że zniesławienie dokonane ze świadomością nieprawdziwości informacji i ocen o postępowaniu oraz właściwościach innej osoby (art. 212 § 1 i 2 Kk) nigdy nie służy obronie społecznie uzasadnionego interesu (art. 213 § 2 Kk). Zachowanie takie nie korzysta z ochrony udzielanej wolności wypowiedzi i prawa do krytyki przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak też art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że – co do zasady wymiar kary pozbawienia wolności, w jej postaci podlegającej wykonaniu, nie znajduje przekonującego uzasadnienia w wypadkach, w których ustalono – niezależnie od treści wypowiedzi – iż sprawca (nie tylko dziennikarz) działał w dobrej wierze. W wypadku świadomego i celowego zniesławienia osoby możliwości orzeczenia takiej kary nie można in concreto wykluczyć¹⁵⁹.

3. W związku z żądaniem przez prokuraturę od operatorów telefonii komórkowych wydania bilingów rozmów telefonicznych prowadzonych przez dziennikarzy „GW” i „Rz” z ich informatorami w celu identyfikacji tych ostatnich, Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego o ustosunkowanie się do tego problemu, a w szczególności do pojawiających

¹⁵⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹⁵⁷ RPO-463023-II/04.

¹⁵⁸ Wyrok SN z 2.06.2003 r., III KK. 161/03.

¹⁵⁹ Postanowienie SN z 22.06.2004 r., V KK 70/04.

się zarzutów, iż takie działanie organów ścigania stanowi naruszenie tajemnicy dziennikarskiej poprzez obejście przepisów procedury karnej¹⁶⁰. Pismem z dnia 18 stycznia 2005 r. Prokurator Krajowy poinformował Rzecznika, że Prokurator Apelacyjny w W. uwzględnił zażalenia wniesione przez dziennikarzy na postanowienia Prokuratora Okręgowego w K. w przedmiocie wystąpienia do operatorów telefonii komórkowej i stacjonarnej o podanie numerów abonenckich niektórych dziennikarzy, a także o wydanie wykazów połączeń przychodzących i wychodzących z ich telefonów. Uzasadniając swoją decyzję Prokurator Apelacyjny stanął na stanowisku, że jakkolwiek uchylene zaskarżonych postanowień może oznaczać utratę istotnych dowodów pozwalających na wykrycie sprawców „przecieków” ze śledztwa i uniemożliwić szybkie ustalenie prawdy materialnej w rozumieniu art. 2 § 1 Kpk w sprawie o ewentualne przestępstwa z art. 241 § 1 Kk, to jednak prokurator jest bezwzględnie zobowiązany do respektowania zakazów dowodowych procedury karnej. Nadto przyjął, że uzyskanie bilingów od operatorów sieci telefonicznych byłoby próbą obejścia art. 15 ust. 2 prawa prasowego formułującego pojęcie tajemnicy dziennikarskiej. Przytoczone powyżej stanowisko – zdaniem Prokuratora Krajowego – uznać trzeba, za co najmniej kontrowersyjne, albowiem wydaje się, że zakreślony nim obszar tajemnicy dziennikarskiej ujęty został zbyt szeroko. W ocenie Rzecznika pogląd Prokuratora Apelacyjnego należy uznać za zasadny w szczególności, gdy się zważy, iż obchodzenie przepisów procedury karnej określających bezwzględne zakazy dowodowe, w taki sposób jak opisany w tej sprawie, może stanowić zagrożenie dla wolności prasy oraz norm wynikających z art. 54 ust. 1 Konstytucji.

4. W 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował sprawy indywidualne dziennikarzy, w których zostali oni prawomocnie skazani za popełnienie przestępstwa opisanego w art. 212 § 2 Kk (pomówienie za pomocą środków masowego komunikowania). W takiej sytuacji Rzecznik zwracał się do właściwych sądów o nadesłanie akt tych spraw w celu ich badania pod kątem istnienia przesłanek kasacyjnych opisanych w art. 523 § 1 Kpk¹⁶¹.

5. W związku z zatrzymaniem w dniu 5 maja 2004 r. dziennikarzy TVP na terenie prywatnych Zakładów Mięsnych w Ś., Rzecznik podjął tę sprawę z urzędu, występując do Komendanta Wojewódzkiego Policji i Proku-

¹⁶⁰ RPO-490661-II/04 z 30.11.2004 r.

¹⁶¹ Np. RPO-466103-II/04, RPO-477173-II/04, RPO-465752-II/04, RPO-463023-II/04.

ratora Okręgowego w P. o poinformowanie o czynnościach podjętych w sprawie¹⁶².

D. Brak pełnej gwarancji realizacji czynnego prawa wyborczego

1. Osoby niepełnosprawne

W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy nie gwarantują w pełni tej grupie osób możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego, jakie zapewnia im art. 62 ust. 1 Konstytucji¹⁶³. Wiele bowiem osób niepełnosprawnych, upośledzonych fizycznie, niezdolnych jest do opuszczenia domu i udania się do lokalu obwodowej komisji wyborczej. Stąd też wydaje się konieczne odstępianie od bezwzględnego wymogu osobistego głosowania i wprowadzenie przepisów zezwalających tej grupie wyborców na głosowanie przez pełnomocnika, czy też za pośrednictwem środków komunikacji. Problem ten Rzecznik zasygnalizował ówczesnemu Marszałkowi Sejmu¹⁶⁴. Z odpowiedzi przekazanej przez Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej¹⁶⁵ wynika, że w związku z rozpoczęciem prac legislacyjnych przez Komisję Ustawodawczą nad nowelizacją Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP wystąpienie Rzecznika zostało doręczone posłom.

2. Osoby zamieszkałe w domach studenckich lub kwaterach prywatnych.

Do Rzecznika zwróciły się wskazane w podtytule osoby, które skarżyły się na ograniczenie ich czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Z listu wynikało, że udzieliły one poparcia liście kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego zgłaszanej przez jeden z komitetów wyborczych, jednakże okręgowa komisja wyborcza odmówiła rejestracji listy, gdyż w ocenie jej lista tego komitetu nie uzyskała poparcia określonego w art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego¹⁶⁶. Rzecznik uznał, że

¹⁶² RPO-473207-II/04 z 6.05.2004 r. Rzecznik otrzymał informację, z której wynika, że postępowanie w sprawie wtargnięcia na teren zakładów mięsnych pięciosobowej ekipy TVP, postanowieniem z dnia 9.11.2004 r. zostało umorzone wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego. Natomiast śledztwo w sprawie bezprawnego zatrzymania pracowników TVP S.A. na drodze dojazdowej prowadzącej do zakładu nie zostało jeszcze zakończone.

¹⁶³ Problem ten przedstawiono w Informacji za 2003 r. (str. 71, 72).

¹⁶⁴ RPO-442894-I/03 z 21.07.2003 r.

¹⁶⁵ Pismo z 16.11.2004 r.

¹⁶⁶ Dz.U. Nr 25, poz. 219 Okręgowa komisja wyborcza zakwestionowała bowiem część podpisów, między innymi z uwagi na to, że poparcia liście udzieliły osoby zamieszkałe w domach studenckich lub kwaterach prywatnych, a więc osoby, które zdaniem Komisji stale nie zamieszkują w danym okręgu wyborczym.

istnieją jednak – w tej konkretnej sprawie – wątpliwości co do prawidłowości interpretacji w tym zakresie art. 60 ust. 1 Ordynacji przez Komisję Wyborcze. Zameldowanie w określonej miejscowości na pobyt stały, jako czynność prawa administracyjnego, samo przez się nie wystarczy bowiem do przyjęcia stałego w niej zamieszkiwania. Ordynacja wyborcza nie zawiera własnej definicji stałego zamieszkania. Oznacza to, że odsyła w tym zakresie do przepisów prawa cywilnego, w szczególności art. 25 Kc. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego¹⁶⁷ dla przyjęcia zamieszkiwania danej osoby w określonej miejscowości, konieczne jest ustalenie występowania łącznie dwóch przesłanek, a mianowicie przebywania i zamiaru stałego pobytu. O zajęcie w tej kwestii stanowiska Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej¹⁶⁸. Z prowadzonej korespondencji¹⁶⁹ wynika, że ustawy określające procedurę przeprowadzania wyborów zawierają wymóg poparcia zgłoszenia listy kandydatów przez określoną w odpowiedniej ustawie liczbę „wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym” lub przez „wyborców” w przypadku wyborów samorządowych. Ponadto w odpowiedzi zaznaczono, że wyborcy zamieszkujący poza miejscem zameldowania na pobyt stały mają możliwość trwałego uregulowania swoich spraw wyborczych przez złożenie wniosku o wpisanie do rejestru wyborców w trybie art. 12 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP¹⁷⁰. Uprawnienie to dotyczy również studentów zamieszkałych poza miejscem zameldowania na pobyt stały. Z kolejnej odpowiedzi Przewodniczącego PKW¹⁷¹ wynika, że w ocenie PKW art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego¹⁷² jednoznacznie wskazuje jako uprawnionych do udzielania poparcia okręgowej liście kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Interpretacja tego przepisu związana z cywilnoprawnym pojęciem miejsca zamieszkania utrwalona jest w praktyce oraz orzecznictwie Sądu Najwyższego i taką interpretację stosowały okręgowe komisje wyborcze, składające się z sędziów. Jednocześnie zaznaczono, że zarówno decyzje o wpisaniu wyborcy do stałego rejestru wyborców poza miejscem zameldowania na pobyt stały, jak i postanowienia okręgowej komisji wyborczej w sprawie rejestracji listy kan-

¹⁶⁷ Orzeczenie z 7.06.1983 r., II Ur 4/84 OSP 12/84, poz. 265.

¹⁶⁸ RPO-478369-I/04 z 3.08.2004 r. i z 13.09.2004 r.

¹⁶⁹ Odpowiedź z 17.08.2004 r.

¹⁷⁰ Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.

¹⁷¹ Pismo z 28.09.2004 r.

¹⁷² Dz.U. Nr 25, poz. 219.

dydatów podlegają kontroli sądowej. Mając na uwadze podane stanowisko przedstawione przez Przewodniczącego PKW, Rzecznik odstąpił od dalszych działań w tej sprawie.

3. Osoby zmieniające w okresie roku przed wyborami samorządowymi miejsce stałego zamieszkania.

Rzecznik otrzymał list, którego autor wskazuje, że znowelizowane ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw¹⁷³ przepisy w art. 61 ust. 1 stanowią, że prawo wybierania do rady gminy ma obywatel polski, posiadający czynne prawo wyborcze, wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców, najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. W związku z przyjęciem takiej regulacji osoby, które wpisane zostały do rejestru wyborców prowadzonego w danej gminie w terminie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, nie będą miały prawa do udziału w głosowaniu. Rzecznik o zajęcie w tej kwestii stanowiska zwrócił się do Przewodniczącego PKW¹⁷⁴. Przewodniczący poinformował Rzecznika, że z dyskusji toczonych w czasie prac w Komisji Sejmowej nad nowelizacją Ordynacji wyborczej wynikało, że poselska inicjatywa określenia minimalnego okresu zamieszkiwania na obszarze gminy, wymaganego dla posiadania praw wyborczych w wyborach do rady tej gminy, miała na celu uniemożliwienie wpływania na wyniki wyborów przez osoby, które nie zmieniając miejsca zamieszkania uzyskiwały wpis do rejestru wyborców w danej gminie, by głosować na określonego kandydata na wójta. Dokonywały tego przez fikcyjne zameldowanie na pobyt stały lub złożenie wniosku o dopisanie do rejestru w miejscu zamieszkania bez zameldowania na pobyt stały. Przekonanie o konieczności zapobieżenia takim działaniom wynikało z ujawnienia tego rodzaju praktyk w ostatnich wyborach wójtów niektórych gmin. Jednakże w ocenie PKW wprowadzenie przepisów uzależniających posiadanie czynnego prawa wyborczego w wyborach do rady gminy od wpisania obywatela najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów do rejestru wyborców prowadzonego w tej gminie ma negatywne skutki w postaci ograniczenia praw wyborczych osób zmieniających w okresie roku przed wyborami miejsca stałego zameldowania, które to osoby, będąc od chwili zamieszkania w nowej gminie członkami społeczności lokalnej, pozbawione będą wpływu na skład organów tej gminy. Rzecznik rozważa skierowanie w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego¹⁷⁵.

¹⁷³ Dz.U. Nr 102, poz. 1055.

¹⁷⁴ RPO-481342-I/04 z 29.10.2004 r.

¹⁷⁵ 10.03.2005 r. Rzecznik skierował do TK wniosek (RPO-481342-I/04) dot. ograniczeń praw wyborczych w wyborach samorządowych.

4. Wybory ławników

W wystąpieniu¹⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał na potrzebę rozważenia nowelizacji art. 162 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁷⁷, który stanowi, że kandydatów na ławników zgłaszają radom gmin między innymi stowarzyszenia i organizacje. Podczas zaś ostatnich wyborów ławników nagminne było rekomendowanie kandydatów na ławników przez nieuprawnione do tego partie polityczne. Proceder ten w ocenie Rzecznika był celowym działaniem partii, które miało na celu wprowadzenie do wymiaru sprawiedliwości „swoich” ludzi. Stwarzało to niebezpieczeństwo, że w poszczególnych postępowaniach sądowych będą brać udział w orzekaniu ławnicy, dla których przynależność partyjna jednej ze stron procesu bądź innych jego uczestników może mieć znaczenie przy formułowaniu rozstrzygnięcia, co mogłoby stanowić poważne zagrożenie dla demokracji i właściwie funkcjonującego państwa. W wystąpieniu tym, jak i kolejnym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik w oparciu o nadesłane listy przedstawił także problem zróżnicowania w zakresie wypłaty rekompensaty ławnikom poprzedniej kadencji oraz obecnej, której zasady uległy zmianie w związku z wejściem w życie w styczniu 2004 r. przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁸. Z przekazanych odpowiedzi¹⁷⁹ wynika, że założeniem ustawodawcy, w kwestii zmian było usunięcie zróżnicowania ławników ze względu na wysokość należności za czas wykonywania tych czynności. Ponadto zmiany te miały na celu znaczne uproszczenie procedury wypłacania ławnikom, przez administrację sądów, kwot należnych za udział w rozprawach. Pozostawienie zaś w mocy dotychczasowych zasad wypłat ławnikom należności pieniężnych za czas wykonywania czynności w sądzie jest stanem przejściowym i faktycznie dotyczy jedynie ograniczonej liczby ławników, którzy nadal pełnią czynności w wydziałach karnych, w sprawach rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 2004 r. Ma więc ograniczony i stale zmniejszający się zakres. Odnośnie zaś ograniczenia wysokości należności wypłacanych ławnikom pozostającym w stosunku pracy do wysokości określonej w przepisach rekompensaty Minister stwierdził, że wprowadzone zmiany istotnie mogą wpłynąć na rezygnację z pełnienia funkcji ławnika przez osoby o wysokich kwalifikacjach, których wynagro-

¹⁷⁶ RPO-461333-I/04 z 3.03.2004 r.

¹⁷⁷ Dz.U. Nr 98, poz. 1070.

¹⁷⁸ Dz.U. Nr 228, poz. 2256. Pismo z 19.05.2004 r.

¹⁷⁹ Pismo z 1.04.2004 r. oraz z 8.06.2004 r.

dzenieienne przekracza wysokość rekompensaty. Niemniej wprowadzone zmiany doprowadziły do równego traktowania osób pełniących tę samą funkcję i wykonujących te same czynności. Dlatego też powrót do uprzednio obowiązujących regulacji w obecnej sytuacji raczej nie jest możliwy. Minister podzielił natomiast uwagi Rzecznika co do potrzeby nowelizacji ustawy w zakresie jednoznacznego wyłączenia partii politycznych spośród podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na ławników i poinformował Rzecznika, że w resorcie trwają już prace nad nowelizacją prawa o ustroju sądów powszechnych w tym zakresie.

E. Brak możliwości wniesienia odwołania od orzeczenia sądu dyscyplinarnego o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody ze względu na powagę stanowiska

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości¹⁸⁰ Rzecznik wskazał mankamenty ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁸¹ w zakresie przepisów dotyczących przeniesienia sędziego – bez jego zgody – na podstawie uchwały Sądu Dyscyplinarnego, wydanej na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa na inne miejsce służbowe. Od orzeczenia sądu dyscyplinarnego w tym przypadku ustawa nie przewiduje odwołania. Sąd Najwyższy w roli Sądu Dyscyplinarnego rozpoznając jedną ze spraw odmówił zastosowania przepisów ustawy w tym zakresie uznając je za sprzeczne z przepisami art. 45, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji i za podstawę prawną rozstrzygnięcia w tej sprawie przyjął bezpośrednio przepisy Konstytucji¹⁸². Stanowisko to Rzecznik w pełni podzielił. Dotyczy ono jednak konkretnej sprawy i nie wiąże sądów dyscyplinarnych rozstrzygających tego rodzaju sprawy. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej poprzez wprowadzenie do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych regulacji umożliwiającej sędziemu w razie przeniesienia na inne stanowisko służbowe, bez jego zgody, ze względu na powagę stanowiska wnoszenie środka odwoławczego. Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd Rzecznika o potrzebie nowelizacji w tym zakresie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i w odpowiedzi na wystąpienie poinformował Rzecznika, że podjęcie działania zmierzające do ich nowelizacji¹⁸³.

¹⁸⁰ RPO-464290-1/04 z 21.09.2004 r.

¹⁸¹ Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

¹⁸² SNO 59/03 postanowienie z 21.10.2003 r.

¹⁸³ Pismo z 22.10.2004 r.

F. Niemożność wykonania uregulowań w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego

W 2003 r. w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości¹⁸⁴ Rzecznik wskazał, że niemożliwe jest w chwili obecnej do wykonania uregulowanie zawarte w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2002 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego¹⁸⁵, zgodnie z którym psychologiem uprawnionym do przeprowadzenia badań psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego może być psycholog wpisany do stosownego rejestru. A zatem jednym z wymogów do przeprowadzania badań jest posiadanie przez osobę przeprowadzającą takie badanie prawa do wykonywania zawodu psychologa. Obowiązek zaś posiadania przez psychologa prawa do wykonywania zawodu wprowadzony został w ustawie z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów¹⁸⁶, która wejdzie w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2006 r. Rzecznik wskazał także, że w rozporządzeniu brak jest procedury odwoławczej od orzeczenia lekarskiego i psychologicznego o stanie zdrowia kandydata ubiegającego się o powołanie na stanowisko sędziego. W wystąpieniu Rzecznik zaznaczył, że zgodnie z obowiązującymi przepisami na stanowisko sędziego może być powołany ten, kto jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego. Wymóg ten dotychczas nie był elementem decydującym o powołaniu na stanowisko sędziego. Wprowadzenie jego stanowi, – w przypadku stwierdzenia niezdolności kandydata ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego – podstawę odmowy powołania go na stanowisko sędziego, gdyż wszystkie wymagania ujęte w przepisach muszą być spełnione kumulatywnie. Stąd też brak drogi odwoławczej od orzeczeń lekarskich i psychologicznych może skutecznie uniemożliwić osobie zainteresowanej ubieganie się o powołanie na stanowisko sędziego, mimo spełnienia przez nią pozostałych, określonych w ustawie warunków. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości stwierdził, że przedstawione w wystąpieniu uwagi, zwłaszcza dotyczące § 7 ust. 1 cyt. na wstępie rozporządzenia oraz braku procedury odwoławczej od orzeczenia lekarskiego i psychologicznego, powodują konieczność ponownej, pogłębionej analizy treści rozporządzenia w celu ewentualnej jej nowelizacji i w tym celu zarządził podjęcie stosownych czynności legislacyjnych¹⁸⁷.

¹⁸⁴ RPO-439856-1/03 z 27.06.2003 r.

¹⁸⁵ Dz.U. Nr 26, poz. 263.

¹⁸⁶ Dz.U. Nr 73, poz. 763 ze zm.

¹⁸⁷ Pismo z 28.11.2004 r.

G. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym

Rzecznik otrzymał list, którego autor sugerował potrzebę wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁸⁸ z art. 45 Konstytucji oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Autor listu wskazywał, że regulacja art. 19 ust. 3 ustawy w praktyce prowadzi do realnego zablokowania możliwości zarejestrowania np. stowarzyszenia czy fundacji. Wystarczy bowiem aby przez przeoczenie zostawić wolną jakąkolwiek rubrykę, np. dotyczącą nr lokalu przy adresie do korespondencji w sytuacji, gdy adres ten stanowi dom jednorodzinny, aby nastąpił zwrot wniosku. Sądy nie dopuszczają, by składający wniosek uzupełnili taki brak, bezwzględnie wymagają natomiast aby ponownie wypełnić wszystkie formularze. Niejednokrotnie wnioski zwracane są wiele razy. Prowadzi to do sytuacji, że nawet osoby z wyższym wykształceniem prawniczym mają problemy z prawidłowym wypełnieniem formularzy i ich skutecznym wnoszeniem, co stwarza poważną barierę w dostępie do sądu. W wystąpieniu¹⁸⁹ do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik stwierdził, że – jego zdaniem – rozwiązania zawarte w art. 19 ust. 3 i 3a ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym różnicuje sytuację stron postępowania w zależności od tego jakimi brakami dotknięty jest wniosek. Przejawia się to przede wszystkim w fakcie, że w razie nieprawidłowego wypełnienia formularza, niezłożenie na urzędowym formularzu lub nieuiszczenie wymaganych przepisami opłat wniosek podlega zwróceniu bez wzywania do uzupełnienia, zaś przy stwierdzeniu innych braków wzywa się wnioskodawcę (pod rygorem zwrotu wniosku) do poprawienia lub uzupełnienia, a mylne jego oznaczenie lub inne oczywiste niedokładności nie stanowią przeszkody do nadania mu biegu. W związku z tym, jak zaznaczono w odpowiedzi, w Ministerstwie rozważa się, obecnie koncepcję zmiany ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, obejmującą dość szeroki zakres. Zapewniono jednocześnie Rzecznika, że art. 19 ust. 3 tej ustawy będzie wnikliwie przeanalizowany pod kątem dostosowania zamieszczonej w nim regulacji do ogólnych zasad kodeksu postępowania cywilnego, przy uwzględnieniu specyfiki postępowania rejestrowego.

¹⁸⁸ Dz.U. Nr 121, poz. 769 ze zm.

¹⁸⁹ Pismo z 14.10.2004 r. RPO-475144-I/04.

H. Problematyka ochrony praw studentów

1. Od września 2004 r. sprawa nieprawidłowości podczas naboru kandydatów na studia prawnicze na Uniwersytecie G. bulwersowała opinię publiczną, a w szczególności fakt, iż władze uczelni bezpodstawnie odmówiły ujawnienia informacji o osobach przyjętych na te studia w procedurze odwoławczej¹⁹⁰. Rzecznik zwrócił się do Rektora tego Uniwersytetu¹⁹¹ o ustosunkowanie się do stawianych przez prasę zarzutów oraz o udostępnienie opinii publicznej informacji o osobach przyjętych na Wydział Prawa i Administracji w procedurze odwoławczej. Przystąpił także do postępowania sędowo-administracyjnego ze skargi „GW”¹⁹² na bezczynność Rektora Uczelni w przedmiocie odmowy udostępnienia wyników postępowania odwoławczego. W odpowiedzi Rektor stwierdził¹⁹³, iż odmowa udostępnienia wyników postępowania odwoławczego została podjęta w oparciu o szereg opinii prawnych, udzielonych przez znane kancelarie prawnicze. Nadto oświadczył, iż Uniwersytet nie utajnia żadnych nazwisk osób przyjętych na studia prawnicze, a na Wydziale Prawa i Administracji listy osób przyjętych zostały wywieszane. Przesłał także Rzecznikowi część dokumentacji postępowania rekrutacyjnego. Po zbadaniu nadesłanej dokumentacji Rzecznik stwierdził szereg nieprawidłowości podczas naboru na studia prawnicze¹⁹⁴. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie także do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu o zbadanie prawidłowości postępowania rekrutacyjnego i o rozważenie zastosowania środków przewidzianych prawem¹⁹⁵. W odpowiedzi Ministerstwo poinformowało, że przeprowadzi w uczelni kontrolę dokumentacji procedury odwoławczej doty-

¹⁹⁰ Prasa donosiła także, iż podczas rekrutacji na studia prawnicze miały wystąpić także inne nieprawidłowości, a mianowicie w wyniku złożonego odwołania zostali przyjęci na studia kandydaci, którym zabrakło od kilku do kilkunastu punktów na egzaminie. Przyjęto ich jednak, ponieważ posiadali rekomendacje wystawione przez osoby posiadające wysokie znaczenie dla miasta. Uczelnia przyjęcie tychże kandydatów miała umotywować „względami społecznymi”. Wedle opublikowanej informacji nie dostały się za to osoby, którym brakowało po jednym punkcie, pochodzące z biednych rodzin bądź też chore.

¹⁹¹ RPO-486908-I/04 z 12.10.2004 r.

¹⁹² RPO-486908-I/04 z 14.10.2004 r.

¹⁹³ Pismo R 081/171/04 z 15.10.2004 r.

¹⁹⁴ Zgodnie bowiem z uchwałą nr 65 Senatu uczelni z dnia 27.11.2003 r., o przyjęciu na studia, w ramach limitu miejsc, decyduje liczba uzyskanych punktów, a wyniki postępowania rekrutacyjnego są jawne. Limit miejsc na kierunku prawo na studiach dziennych w roku 2004/2005 wynosił 250. W sumie w procedurze odwoławczej, na kierunek prawo przyjęto 65 dodatkowych osób, przekraczając tym samym ustalony przez Senat limit miejsc.

¹⁹⁵ RPO-486908-I/04 z 3.11.2004 r.

czącej przyjąć na studia dzienne na kierunek prawo w roku akademickim 2004/2005¹⁹⁶. W grudniu 2004 roku Rektor, biorąc pod uwagę sugestie Rzecznika, poinformował, iż kandydaci na studia prawnicze, którym w tegorocznych egzaminach wstępnych zabrakło jednego, dwóch punktów zostali przyjęci na studia prawnicze oraz że Wydział Prawa i Administracji stworzy dogodny warunki do nadrobienia zaległości programowych, organizując na uczelni dodatkowe zajęcia oraz przesuwając terminy zaliczeń z lutego na koniec maja. Rzecznik wiadomość tę przyjął z wielkim zadowoleniem.

2. Stworzenie specjalnego systemu pomocy finansowej dla studentów obywateli innych krajów członkowskich UE narodowości polskiej.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, o wyjaśnienia w sprawie, którą skierował do Rzecznika Kongres Polaków w Republice Czeskiej, a której materia obejmuje działalność MENiS¹⁹⁷. Z uzyskanych wyjaśnień wynika¹⁹⁸, iż wprowadzenie zmian w dotychczasowym systemie rekrutacji i pomocy stypendialnej dla obywateli państw członkowskich UE pochodzenia polskiego jest konieczne w celu realizacji regulacji unijnych (takich jak m.in. Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty oraz Dyrektywy Rady 93/96/EWG z dnia 29 października 1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów). Z powyższych względów nie jest możliwe zwalnianie obywateli państw członkowskich UE pochodzenia polskiego z postępowania kwalifikacyjnego i przyznawania im stypendiów, przyjmując za kryterium ich pochodzenie (narodowość). Jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego jest, bowiem zasada niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo, zawarta w przepisie art. 12 TWE. Zakazane jest, więc różne traktowanie w wyniku zastosowania niedozwolonego kryterium różnicującego, jakim jest obywatelstwo. Jednocześnie Minister poinformował o programach unijnych, umożliwiających kształcenie w Polsce obywatelom państw członkowskich UE pochodzenia polskiego (tj. program

¹⁹⁶ Pismo z 18.11.2004 r. DSW.R-4122/242c/04.

¹⁹⁷ RPO-470849-1/04 z 6.09.2004 r. Rzecznik zainteresowany był przede wszystkim informacją, czy w związku z koniecznością przestrzegania prawa unijnego i wprowadzenia jednolitych kryteriów dla obywateli wszystkich państw – członków Unii Europejskiej, nie jest jednak możliwe stworzenie specjalnego systemu pomocy finansowej dla studentów obywateli innych krajów członkowskich UE narodowości polskiej, jak również opracowania dla nich specjalnych wymagań programowych, które obowiązywałyby te osoby podczas zdawania egzaminów wstępnych na studia w Polsce.

¹⁹⁸ Pismo z 23.07.2004 r.

CEEPUS) oraz o możliwościach ubiegania się o pomoc materialną (tj. Sokrates/Erasmus).

4. Pomoc materialna dla studentów.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie niektórych rozwiązań, które zostały przyjęte w ustawie z dnia 28 maja 2004 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁹⁹, która weszła w życie z dniem 17 lipca 2004 r. Nowelizacja ta przeniosła uregulowania dotyczące problematyki bezzwrotnej pomocy materialnej dla studentów, zawarte dotychczas w rozporządzeniu, do ustawy, w istotny sposób zmieniając zasady i formy ich przyznawania. Prawo do pomocy materialnej przyznano studentom uczelni państwowych i niepaństwowych kształcących się w różnych systemach studiów²⁰⁰. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się Ministra Edukacji Narodowej i Sportu o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii, a w szczególności o rozważanie możliwości zmiany kwestionowanych postanowień ustawy²⁰¹. W odpowiedzi MENiS poinformował Rzecznika²⁰², że Rada Ministrów, mając na uwadze sygnały płynące także ze środowiska osób niepełnosprawnych, przyjęła zmiany w przepisach mające na celu ponowne wprowadzenie do systemu pomocy materialnej dla studentów odrębnego świadczenia w postaci stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, niezależnie od sytuacji materialnej studenta.

5. Umorzenie pożyczki studenckiej.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Departamentu Szkolnictwa Wyższego Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu²⁰³, zaniepokojony zastoso-

¹⁹⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz.1598.

²⁰⁰ Od 1.10.2004 r. wszyscy studenci mogą ubiegać się o pomoc materialną w formie: stypendium socjalnego, stypendium za wyniki w nauce lub sporcie, stypendium ministra za osiągnięcia w nauce oraz zapomogi, a od 1.01.2005 r. także o stypendium ministra za wybitne osiągnięcia sportowe. Nowe unormowanie nie przewidywało przyznawanych stypendiów specjalnych dla osób niepełnosprawnych, których wysokość zależała od stopnia niepełnosprawności, w konsekwencji została ściśle uzależniona od poziomu dochodu w rodzinie nie przekraczającego 569 zł. Przy ustalaniu prawa do stypendium zastosowano jednakowe kryterium dochodowe dla osób zdrowych i niepełnosprawnych. Trudno jednak porównywać wydatki studenta zdrowego i niepełnosprawnego.

²⁰¹ RPO-484060-1/04 z 03.09.2004 r.

²⁰² Pismo z 21.09.2004 r. DSW-4-MK-4200-258/04.

²⁰³ RPO-465716-1/04 z 7.07.2004 r. Rzecznik podkreślił, iż z Konstytucji (art. 87 i następne) wynika jasno katalog źródeł prawa, który jest zbiorem zamkniętym i nie daje organom administracji państwowej uprawnienia do rozszerzania go w dowolnych sytuacjach i o dowolne rodzaje wewnętrznych instrukcji, zaleceń, zarządzeń, okólników.

waną wobec obywatela procedurą przy umarzeniu pożyczki studenckiej. W opinii Rzecznika wszelkie warunki umorzeń, a co najmniej ich szczegółowe podstawy, powinny znaleźć się w rozporządzeniu MENiS. Nie można z uwagi na niedopracowanie tekstu konkretnego aktu prawnego posługiwać się innymi instrumentami, których celem jest zastąpienie brakujących przepisów. Taka sytuacja, zdaniem Rzecznika, miała miejsce w tym wypadku, albowiem z treści rozporządzenia wynika, iż organ je wydający włączył upoważnienie do żądania stosownych dokumentów w przypadkach umorzeń z uwagi na dobre wyniki w nauce kredytobiorcy – absolwenta szkoły wyższej oraz w wypadku śmierci kredytobiorcy, natomiast nie zamieścił podobnego uprawnienia dla Ministra Edukacji Narodowej w sytuacjach wniosku o umorzenie kredytu z uwagi na trudną sytuację życiową kredytobiorcy. Nie można przerzucać odpowiedzialności za błąd legislacyjny na obywatela. Zdaniem Rzecznika prawidłową formą działania byłaby odpowiednia nowelizacja rozporządzenia²⁰⁴ i uzupełnienie jego tekstu o możliwość żądania przez MENiS dokumentów koniecznych do stwierdzenia zasadności wniosku kredytobiorcy ubiegającego się o umorzenie z uwagi na jego trudną sytuację życiową. Minister, przy rozpatrzeniu wniosku i ewentualnych swoich wątpliwości, co do prawdziwości zawartych w nim danych, mógłby również sam podjąć odpowiednie czynności sprawdzające – wyjaśniające i zwrócić się np. do urzędów skarbowych o informację nt. poziomu dochodów i majątku wnioskodawcy. Rzecznik uzyskał wyczerpującą odpowiedź od MENiS²⁰⁵. Znowelizowane rozporządzenie obowiązuje od 1 września 2004 r.²⁰⁶

6. Rzecznik skierował wystąpienie do Prokuratora Krajowego w sprawie działalności firm i osób, przygotowujących odpłatnie prace licencjackie i magisterskie dla studentów, w którym Rzecznik krytykował nieuznanie uczelni za pokrzywdzonego, jak również wskazywał, iż osoby składające sporządzone przez kogo innego prace jako swoje mogą odpowiadać za popełnienie czynu określonego w art. 272 Kk, zaś samo przygotowanie pracy – może zostać zakwalifikowane jako pomocnictwo lub współsprawstwo w tym zakresie²⁰⁷. W odpowiedzi z dnia 18 czerwca 2004 r. Rzecznik został poinformowany, iż w sprawie powyższej prowadzone było jedno postępowanie w Prokuraturze Rejonowej w K. Doniesienie w tej sprawie zostało złożone przez osoby fizyczne, nie działające w imieniu żadnej uczelni, w związku z czym nie przysługiwał im status osób pokrzywdzo-

²⁰⁴ Dz.U. z 1988 r., Nr 126, poz. 835.

²⁰⁵ Pismo z 21.07.2004 r.

²⁰⁶ Dz.U. z 2004 r., Nr 196, poz. 2017.

²⁰⁷ RPO-474330-II/04 z 27.05.2004 r.

nych w tym postępowaniu. Zaś treść zawiadomienia była bardzo ogólnikowa i nie wskazywała na konkretne przypadki pokrzywdzonych uczelni. Dlatego też brak było podstaw do przyznania statusu pokrzywdzonego określonej szkole wyższej. W wyniku przeprowadzonej kontroli polecono jednak prokuratorowi wszczęcie postępowania przygotowawczego o przestępstwo z art. 272 Kk z uwzględnieniem odpowiedzialności zarówno osób korzystających z prac opracowanych „na zamówienie”, jak też ich dostarczających – za podżeganie i pomocnictwo do popełnienia tego przestępstwa. Prokurator Krajowy wyraził ponadto pogląd, że okolicznością sprzyjającą tego rodzaju działalności, a równocześnie utrudniającą jej ściganie jest niedoskonałość przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym, która nie dość precyzyjnie określa wymagania odnoszące się do trybu i toku powstawania prac będących wraz ze stosownym egzaminem podstawą do nadania tytułu zawodowego czy naukowego. Ich dookreślenie z pewnością dawałoby szersze podstawy do ścigania sprawców tego procederu. Jego zwalczanie, czy choćby ograniczenie wymaga działań nie tylko na płaszczyźnie karnej, ale także administracyjnej, tak w aspekcie sprawowania właściwego nadzoru nad uczelniami wyższymi, jak i podjęcia przez władze tych uczelni czynności niezbędnych do ujawnienia przypadków przedkładania cudzych prac.

I. Praktyki dyskryminacyjne

1. Dostęp do zawodów prawniczych.

Rzecznik od dłuższego czasu piętnuje niekonstytucyjne i sprzeczne z obowiązującym ustawodawstwem praktyki korporacji prawniczych polegające na zamykaniu się tych korporacji przed napływem nowych członków przez wstrzymywanie naboru na aplikacje czy też ustalanie sprzecznych z odpowiednimi ustawami limitów naboru. To piętnowanie przyniosło określony skutek, bowiem korporacje radców prawnych i adwokatów zaniechały tych praktyk. Rzecznik nie ma jednak środków wymuszenia na korporacjach przestrzegania prawa, wspiera natomiast zainteresowanych, którzy mogą korzystać z drogi sądowej przed NSA. Działania Rzecznika w tym zakresie zostały przedstawione we wcześniejszych informacjach. Co do niekonstytucyjnych przepisów dotyczących zawodów prawniczych, to dotyczyło to jedynie notariatu, a w szczególności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych²⁰⁸, które utraciło moc obowiązującą w związku z wejściem w życie

²⁰⁸ Dz.U. Nr 77, poz. 829.

nowego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych²⁰⁹. Wprawdzie w nowym rozporządzeniu odstąpiono od ustalania liczby przyjęć kandydatów na aplikantów notarialnych jednakże nadal w ogłoszeniu o konkursie Minister Sprawiedliwości określać miał zakres wiedzy obowiązującej na konkursie i w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał zmodyfikowany, sygnalizowany we wcześniejszych informacjach wniosek Rzecznika²¹⁰.

Rzecznik otrzymał także list kilkunastu, pozaetatowych aplikantów prokuratorskich i sądowych, którzy przedstawili szereg uwag związanych ze statusem prawnym tej grupy aplikantów. Uwagi dotyczyły również warunków koniecznych do przyznania im statusu osoby bezrobotnej. Z listu wynikało między innymi, że Ministerstwo Gospodarki i Pracy stoi na stanowisku, że pozaetatowy aplikant, mimo pozostawania bez pracy, nie jest gotowy do jej podjęcia, a tym samym nie spełnia warunków określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²¹¹. Powoduje to, że urzędy pracy odmawiają osobom tym rejestracji, pozbawiając je tym samym możliwości korzystania z ofert pracy, pośrednictwa w poszukiwaniu pracy, jak również świadczeń związanych z posiadaniem statusu bezrobotnego. Rzecznik o zajęcie w tej sprawie stanowiska zwrócił się do Dyrektora Departamentu Kadr Ministerstwa Sprawiedliwości²¹². Z nadesłanej odpowiedzi wynika, że²¹³ podzielono uwagi autorów listu w sprawie spełniania przez nich warunków do przyznania im statusu osoby bezrobotnej. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości stanowisko, że aplikantowi pozaetatowemu pozbawionemu źródeł utrzymania nie może przysługiwać status bezrobotnego, gdyż jest on obo-

²⁰⁹ Dz.U. Nr 67, poz. 629.

²¹⁰ Informacja za 2002 r. str. 56 oraz Informacja za 2003 r. str. 69 i 70. W wydanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: § 6 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11.04.2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych, w związku z pkt. V Wzoru Ogłoszenia o Konkursie, stanowiącego załącznik do rozporządzenia, jest niezgodny z art. 71 § 4 ustawy z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jak również że § 2 pkt 4 i § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 9.05.2002 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu o wpis na listę, organizacji szkolenia, wzoru listy i legitymacji aplikantów rzecznikowskich są niezgodne z art. 39 ustawy z dnia 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że powołane wyżej przepisy utracą moc obowiązującą 30.06.2005 r.

²¹¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze. zm.

²¹² RPO-476708-1/04 z 8.06.2004 r.

²¹³ Pismo z 9.07.2004 r.

wiązany w ramach aplikacji uczestniczyć dwa razy w tygodniu w zajęciach programowych, a zatem nie pozostaje w pełnej gotowości do podjęcia zatrudnienia w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 cyt. wyżej ustawy, nie jest przekonujące. Pojęcie „pełnej gotowości do podjęcia zatrudnienia” nie zostało określone abstrakcyjnie, lecz w odniesieniu do pełnego wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, a przecież są takie ich rodzaje, które nie wymagają przebywania w siedzibie zakładu pracy pięć dni w tygodniu w godz. 8.00–16.00, szczególnie w tzw. zawodach prawniczych i okołoprawniczych (np. asystent w kancelarii radcowskiej lub adwokackiej), które w odniesieniu do osób z wyższymi studiami prawniczymi stanowią odpowiednie zatrudnienie w myśl art. 12 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Istnienie po stronie osoby poszukującej pracy potrzeba określonego ukształtowania stosunku pracy, w tym co do czasu pracy (np. praca dwa razy w tygodniu w godzinach popołudniowych, właśnie z uwagi na odbywaną aplikację pozaetatową), nie może być zatem utożsamiane z brakiem „pełnej gotowości do podjęcia zatrudnienia”. Większość zarejestrowanych bezrobotnych ma konkretne oczekiwania, co do warunków pracy i płacy, a istnienie tych oczekiwań nie daje podstawy do pozbawienia tych osób statusu bezrobotnego. Następuje to dopiero wówczas, na okres 6 miesięcy, gdy osoba poszukująca pracy dwukrotnie odmówiła, bez uzasadnionej przyczyny, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych, albo udziału w szkoleniu, stażu lub programie specjalnym. Stanowisko wyrażone przez Ministerstwo Sprawiedliwości Rzecznik w pełni podzielił tym bardziej, że praktyka urzędów pracy w tym zakresie jest różnorodna (np. pozytywna w województwie mazowieckim, czy śląskim). W tej też sytuacji Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Gospodarki i Pracy²¹⁴ z prośbą o przeanalizowanie tej kwestii. W odpowiedzi²¹⁵ poinformowano Rzecznika, że Departament zmienił interpretację w tym zakresie i osoby odbywające aplikację pozaetatową mogą być zarejestrowane jako osoby bezrobotne. O zmianie interpretacji zostały powiadomione wszystkie powiatowe urzędy pracy.

J. Przypadki działań antysemickich

Rzecznik kontynuował w 2004 r. działania dotyczące niewłaściwej reakcji organów ścigania na nasilające się przypadki propagowania i roz-

²¹⁴ Pismo z 2.08.2004 r.

²¹⁵ Pismo z 23.08.2004 r.

powszechniania informacji, książek i broszur o treści antysemickiej. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w W. w sprawie o czyny z art. 256 i 257 Kk, dotyczące rozpowszechniania wydawnictw antysemickich w jednej z księgarni. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na sprzeczność pomiędzy wnioskami prokuratora stanowiącymi podstawę do wydania postanowienia o umorzeniu śledztwa a konkluzjami powołanego w sprawie biegłego – historyka dziejów najnowszych, sugerując jednocześnie powołanie biegłego językoznawcy do oceny zwrotów użytych w publikacjach oferowanych w księgarni²¹⁶. W odpowiedzi z dnia 30 stycznia 2004 r. Rzecznik został poinformowany, iż Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny podzielił powyższy pogląd Rzecznika i zlecił Prokuratorowi Okręgowemu powołanie biegłego językoznawcy celem oceny warstwy językowej analizowanych wydawnictw. Z kolei w odpowiedzi z dnia 22 października 2004 r. z Prokuratury Okręgowej Rzecznik został poinformowany, iż powołany biegły językoznawca, po wielostronnej analizie tekstu doszedł do wniosku, iż odpowiedź na zadane mu pytania przekracza możliwości wynikające z zastosowania aparatu właściwego językoznawstwu. W związku z powyższym nie znaleziono podstaw do podjęcia na nowo umorzonego śledztwa. Rzecznik wystąpił również do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie postępowania przygotowawczego dotyczącego publikowania w ogólnodostępnych wydawnictwach treści, które można rozumieć jako nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych lub wyznaniowych oraz znieważanie grupy ludności z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej lub wyznaniowej. W wystąpieniu tym Rzecznik sugerował powołanie odpowiedniego biegłego celem ustalenia, czy zwroty użyte w publikacjach pod adresem ludności żydowskiej powinny być rozumiane jako poniżające Żydów oraz nawołujące do nienawiści na tle różnic narodowościowych i wyznaniowych²¹⁷. Rzecznik pismem z dnia 3 listopada 2004 r. został poinformowany przez Prokuratora Rejonowego, że w sprawie tej prowadzone są czynności w trybie art. 327 § 3 Kpk. Sprawa ta pozostaje nadal w zainteresowaniu Rzecznika.

²¹⁶ RPO-456348-II/03 z 15.01.2004 r.

²¹⁷ RPO-404200-II/02 z 11.05.2004 r.

K. Niedopuszczalność domagania się od organizatorów zgromadzenia wcześniejszego udostępnienia treści przemówień, ulotek, haseł

Rzecznik w swoim wystąpieniu²¹⁸ do Prezydenta Miasta P. zakwestionował zasadność zażądania od organizatorów zgromadzenia (Zieloni 2004, Stowarzyszenie Kobiet „Konsola”, Lambda, Nowa Lewica i Koło Naukowe przy Wydziale Socjologii na jednym z uniwersytetów), treści wygłaszanych przemówień, rozdawanych ulotek oraz haseł prezentowanych na transparentach. Organizatorzy, jak donosiły media, dostarczyli do wydziału spraw obywatelskich urzędu miasta wszelkie wymagane informacje zgodnie z art. 7 ustawy o zgromadzeniach z dnia 5 lipca 1990 r.²¹⁹, uwzględniając dodatkowo m.in. treść napisów umieszczonych na transparentach. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się z prośbą o podanie podstawy prawnej żądania od organizatorów zgromadzenia treści przemówień, ulotek oraz haseł prezentowanych na transparentach. Z odpowiedzi uzyskanej od Prezydenta Miasta P.²²⁰ wynika, iż wiedza ta organowi była niezbędna po to, by zapewnić bezpieczeństwo zgromadzających się i przechodniów i nie miała na celu wprowadzania cenzury. Ostatecznie, Prezydent Miasta P. przyjął do wiadomości zgłoszenie zgromadzenia – marszu, z okazji Międzynarodowego Dnia Tolerancji, bez jakiegokolwiek ingerencji w głoszone treści.

L. Satanistyczny koncert

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą o interwencję Senator²²¹, w sprawie koncertu norweskiej grupy Gorgoroth 1 lutego 2004 r. w ośrodku Telewizji Polskiej w K., jako wydarzenia sprzecznego z ustawą o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r.²²² Scenariusz koncertu przewidywał takie „atrakcje” jak: rozwieszanie na palach uciętych głów jagniąt, malowanie satanistycznych symboli na scenie, czy też przywiązywanie do krzyży nągich kobiet i mężczyzn. Miało to miejsce na oczach niepełnoletniej publiczności koncertu. Rzecznik, zwracając się do Dyrektora Oddziału Terenowego TVP S.A. w K.²²³, poprosił o informacje, czy zostało po tym budzącym kontrowersje wydarzeniu przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, mające na celu ustalenie osób odpowiedzial-

²¹⁸ RPO-488787-I/04 z 9.11.2004 r.

²¹⁹ Dz.U. z 1990 r. Nr 51 poz. 297 ze zm.

²²⁰ Pismo z 9.12.2004 r.

²²¹ Pismo z 24.03.2004 r.

²²² Dz.U. z 2001 r., Nr 101, poz. 1114 ze zm.

²²³ RPO-471127-I/04 z 20.08.2004 r.

nych za dopuszczenie do koncertu zawierającego elementy co najmniej bulwersujące, oraz jakie konsekwencji służbowe i prawne zostały wyciągnięte wobec tych osób, a także czy zostały wprowadzone wewnętrzne zalecenia mające na celu uniemożliwienie odbywania się w przyszłości podobnych imprez w budynkach publicznej telewizji. Z otrzymanej odpowiedzi²²⁴, wynikało, iż pracownicy telewizji, choć mieli świadomość, że będą uczestniczyć w nagraniu koncertu „grupy metalowej”, nie znali szczegółów scenografii podczas występu, a ta znacząco różniła się od ujętej w scenariuszu. Wobec producenta nadzorującego realizację koncertu wyciągnięte zostały służbowe konsekwencje w postaci zawieszenia na okres 2 miesięcy. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił ponadto, iż natychmiast po koncercie zabezpieczono wszelkie materiały dotyczące koncertu, oraz zawiadomiono Policję o popełnieniu przestępstwa, a następnie przekazano jej kasetę z nagraniem koncertu. Skutkiem tego wydarzenia było też wprowadzenie do treści umów zawieranych przez TVP K. na udział w produkcji zleconych programów przepisu, według którego zleceniodawca oświadczy, że nagrywany program nie będzie nosił znamion czynu zabronionego, w szczególności – obrazy uczuć religijnych.

E. Dopuszczalne formy manifestowania solidarności związkowej

W zakresie zainteresowania Rzecznika znalazła się również sytuacja związana z formą manifestowania przez pracowników związków zawodowych uczelni solidarności z organizowanymi przez związki zawodowe akcjami protestacyjnymi²²⁵. W wyniku mediacji Rzecznika doszło do kompromisu pomiędzy Komisją Zakładową jednej uczelni i członkami „Solidarności” a przedstawicielami władz tychże, w szczególności Uniwersytetu W. Istotą dyskusji w Biurze Rzecznika w dniu 1 lipca 2004 r., była kwestia możliwości oflagowywania przez związki zawodowe budynków i innych miejsc na terenie uniwersytetu (oraz innych uczelni), w sytuacjach woli przyłączenia się przez członków związku zawodowego uczelni do akcji protestacyjnej organizowanej przez ogólnopolskie lub regionalne reprezentacje tego związku. W trakcie rozmów uznano, iż związki zawodowe uczelni mają niewątpliwe prawo organizowania wszelkich form protestu, które pozostają w zgodzie z obowiązującym prawem, a pracodawca – w tym wypadku uczelnia – nie powinien tego prawa związkowego ograniczać. Jednocześnie, wspólnie uzgodniono, iż spoza form manifestowania

²²⁴ Pismo z 8.07.2004 r.

²²⁵ RPO-457852-1/04 z 8.07.2004 r.

solidarności i oflagowywania powinny być wyłączone te miejsca, które pełnią na uczelni pewną szczególną, symboliczną funkcję, i które kojarzą się obywatelom z daną uczelnią (np. brama główna). Z drugiej strony, absolutnie dopuszczalne byłoby np. umieszczanie flag związkowych na stojakach przed bramą, czy też przed poszczególnymi budynkami uczelnianymi.

M. Samorządy zawodowe

W nawiązaniu do wcześniejszych wystąpień dotyczących samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów sygnalizowanych w ubiegłorocznej Informacji, Rzecznik w oparciu o nadesłany list w kolejnym wystąpieniu do Ministra Infrastruktury²²⁶ przedstawił problem pozbawienia pokrzywdzonego – strony postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec członków tychże samorządów – prawa do wnoszenia odwołań od orzeczeń Okręgowego i Krajowego Sądu Dyscyplinarnego. Ustawodawca prawo stron w postępowaniu dyscyplinarnym do wnoszenia środków odwoławczych zróżnicował, bowiem przyznał je wyłącznie obwinionemu i rzecznikowi odpowiedzialności zawodowej. Natomiast pokrzywdzonemu prawa tego odmówił, co świadczyć może o dyskryminacji tej strony postępowania dyscyplinarnego. Z informacji nadesłanej przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Architektury i Budownictwa Ministerstwa Infrastruktury²²⁷ wynika, że wystąpienie Rzecznika przekazane zostało w celu zajęcia stanowiska właściwym organom samorządów zawodowych. Rzecznik ponadto zasygnalizował²²⁸ postulat wydłużenia terminu przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego. Rzecznik mając na uwadze, że przyjęty w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²²⁹ okres przedawnienia w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej wynosi natomiast 6 miesięcy, wskazał na potrzebę rozważenia czy istotnie nie zachodzi potrzeba dokonania stosownych zmian poprzez wydłużenie tego okresu i ujednoczenie w tym zakresie przepisów tym bardziej, że brak jest racjonalnego uzasadnienia różnicowania ich, a ponadto w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej i zawodowej orzekają te same organy. Z przekazanej Rzecznikowi odpowiedzi²³⁰ wynika, że uwagi i problemy poruszane w wystąpieniach przez Rzecznika dotyczące ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów bu-

²²⁶ RPO-459292-1/04 z 10.03.2004 r.

²²⁷ Pismo z 24.06.2004 r.

²²⁸ RPO-459292-1/04 z 23.07.2004 r.

²²⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.

²³⁰ Pismo z 25.11.2004 r.

downictwa i urbanistów są aktualnie analizowane w porozumieniu z właściwymi organami samorządów zawodowych i zostaną wzięte pod uwagę w momencie przystąpienia do ostatecznych prac legislacyjnych. Natomiast z korespondencji prowadzonej w jednej ze spraw z Krajową Radą Izby Architektów²³¹ wynika, że Krajowy Zjazd Izby Architektów, który odbył się w dniu 30 czerwca 2004 r. podjął uchwałę, że osoby zawieszony w prawach członka Izby mają obowiązek uiszczania składki członkowskiej od dnia 1 stycznia 2005 r. w wysokości 5 zł, a nie jak dotychczas w pełnej wysokości. Problem ten został szczegółowo przedstawiony w ubiegłorocznej informacji²³².

N. Zbyt rygorystyczne określenie wymagań zdrowotnych wobec osób pragnących uprawiać paralotniarstwo

Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury²³³ kwestionując rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie sprawności psychicznej i fizycznej osób ubiegających się o świadectwo kwalifikacji członka personelu lotniczego lub posiadających świadectwo kwalifikacji członka personelu lotniczego²³⁴. Rzecznik podkreślił, iż w ocenie zwracających się do niego, nowe przepisy prawa lotniczego formułują niezwykle rygorystyczne nakazy wobec tych wszystkich osób, które pragną uzyskać świadectwo kwalifikacji pilota lotni, paralotni oraz motolotni, w szczególności dotyczące badań lotniczo – lekarskich, które są warunkiem niezbędnym do uzyskania tego świadectwa. Wydane na podstawie art. 95 ust. 5 ustawy – Prawo lotnicze²³⁵, kwestionowane rozporządzenie, odwołuje się, w zakresie wymagań zdrowotnych osób ubiegających się o wydanie świadectwa kwalifikacji specjalności członków personelu lotniczego wymienionych w rozporządzeniu, do Konwencji chicagowskiej z 7 grudnia 1944 r. o międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Wymagania określone w tekście konwencji stanowią wymagania zdrowotne dla zawodowych kontrolerów ruchu lotniczego, a więc są one postawione bardzo wysoko. Z informacji przekazanej przez Ministerstwo w piśmie z dnia 2 kwietnia 2004 r., wynika, że surowe wymagania, dotyczące w szczególności koniecznych badań lotniczo-lekarskich, stawiane paralotniarzom, będą uchylone, a każda z grup członków personelu lotniczego

²³¹ RPO-410758-1/02 z 26.09.2004 r.

²³² Informacja za 2003 r., str. 76-77.

²³³ RPO-455383-1/04 z dnia 21.05.2004 r.

²³⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 167, poz. 1626 ze zm.

²³⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 130, poz. 1112 ze zm.

będzie objęta wymaganiami zdrowotnymi specyficznymi właśnie dla niej. Dodatkowo, z listu Sekretarza Stanu z Ministerstwie Infrastruktury wynika, że posiadane przez paralotniarzy, a wydane w przeszłości przez Aeroklub Polski, licencje paralotniarskie są ważne do 16 listopada 2005 r., a po tym terminie Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego będzie mógł uznać umiejętności danej osoby za wystarczające do uprawiania tego sportu i wydać świadectwo kwalifikacji bez konieczności zdawania przez tą osobę egzaminu.

5. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną

1. Podobnie jak w latach poprzednich, w 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał liczne skargi na funkcjonowanie administracji lokalnej, w tym zwłaszcza administracji samorządowej, załatwiającej większość spraw obywateli²³⁶. Wiele spośród spraw, które wpłynęły do Rzecznika, mogło być załatwione przez miejscowe organy administracji samorządowej, o ile byłyby one rozpatrywane z należytą starannością i uwagą, zaś mieszkańcy spotkali się z życzliwą pomocą i wyczerpującymi wyjaśnieniami ze strony załatwiających te sprawy urzędników. Na społeczną ocenę pracy jednostek samorządu wpływają jednak nie tylko przesłanki o charakterze subiektywnym związane z indywidualnymi doświadczeniami w załatwianiu własnych spraw, ale także powtarzające się przypadki łączenia mandatu z zatrudnieniem w organach samorządu lub prowadzeniem działalności gospodarczej, a także zatrudnianie w jednym urzędzie osób spokrewnionych lub spowinowacanych z radnymi lub członkami zarządów. Obiegowe informacje dotyczące nieformalnych lub rodzinnych powiązań pomiędzy osobami zatrudnionymi w urzędach samorządowych, sprzyjają powstawaniu wrażenia „klikowości” oraz podejrzeń o korupcję. Odczucia te są potęgowane nieprawidłowo lub niewyczerpująco sformułowanymi odpowiedziami na zapytania, wnioski i skargi. Stan taki wskazu-

²³⁶ Ponad połowa spośród tych skarg (53%) dotyczyła sposobu załatwiania spraw indywidualnych przez organy szczebla podstawowego, w tym w szczególności w zakresie wydawania zaświadczeń, zezwoleń i koncesji, pobierania opłat lokalnych, opłat parkingowych oraz opłat specjalnych związanych z niewniesieniem opłaty parkingowej. Dominowały w tym skargi na przewlekłość załatwiania spraw indywidualnych przez urzędy gmin i miast, w tym wydawania koncesji i zezwoleń, na przesadny formalizm oraz lekceważenie przez urzędników problemów zgłaszanych przez mieszkańców, a także na bezczynność organów administracji. Blisko co piąta skarga (17 %) odnosiła się do spraw melunkowych i ewidencji ludności. Także 17% skarg dotyczyło problemów ochrony środowiska oraz wydawania pozwoleń na eksploatację lokali użytkowych bez dokładnego rozeznania skutków podejmowanej w tych lokalach działalności produkcyjnej dla stałych mieszkańców. Prawie co dziesiąta (9%) – to skarga na różnego rodzaju uciążliwości związane użytkowaniem dróg publicznych.

je na potrzebę dalszych działań na rzecz podnoszenia standardów obsługi mieszkańców przez organy samorządów lokalnych, podnoszenia kwalifikacji oraz kształtowania przyjaznych dla obywateli postaw urzędników. Pożądane jest upowszechnianie zasad zawartych w „Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji” (EKDA)²³⁷.

2. Skargi wpływające w 2004 r. zdają się potwierdzać tezę sformułowaną już w latach poprzednich, iż prawo w sposób niewystarczający tworzy warunki służące uczestnictwu obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących zakresu spraw lokalnych. W szczególności jest to dostrzegalne w obszarze relacji pomiędzy ustrojową pozycją gminy a prawami wspólnoty mieszkańców. Istotnym problemem jest nie branie pod uwagę opinii społecznej, przy rozstrzyganiu przez organy administracji publicznej spraw o podstawowym znaczeniu dla społeczności lokalnej, np. przy wprowadzaniu zmian granic jednostek samorządu terytorialnego, reorganizacji lub likwidacji szkół, zmianach nazw ulic, ustalaniu kolejności i zakresu wykonywanych inwestycji. Wpływająca do Rzecznika korespondencja zdaje się wskazywać na związek między faktycznym ograniczaniem uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych ich dotyczących, a spadkiem zaufania do instytucji i procedur demokratycznych.

3. Część organów samorządów lokalnych w niewystarczającym stopniu zapewnia obywatelom dostęp do informacji publicznej. Zwraca uwagę znaczne zróżnicowanie informacji publikowanych na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego. Wiele z nich nie publikuje na tych stronach wystarczająco przejrzystych informacji, dotyczących zasad załatwiania poszczególnych kategorii spraw urzędowych, jakie mogą być pomocne mieszkańcom w załatwianiu swych spraw, jakkolwiek zauważalna jest poprawa w tym względzie. Wskazać należy także na niekompletność i bardzo duże zróżnicowanie danych zamieszczanych w internetowych Biuletynach Informacji Publicznej. Ponadto jedynie niektóre z jednostek samorządu terytorialnego zamieszczają na swoich stronach internetowych wykazy i treść podjętych uchwał. Nie zawsze powszechnie dostępne są zarządzenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Podejmowane były też interwencje Rzecznika w organach samorządowych, dotyczące bezprawnych ograniczeń prawa do informacji o działalności publicznej tych organów, w tym wstępu na sesje Rad i posiedzenia komisji oraz dostępu do protokołów i nagrań z tych sesji

²³⁷ Zbiór standardów dobrej administracji opracowany przez Jacoba Södermana – byłego Ombudsmana Unii Europejskiej zalecony przez Parlament Europejski do stosowania w organach i instytucjach Unii. Przetłumaczony na język polski i opatrzony komentarzem Zastępcy RPO dr. hab. Jerzego Świątkiewicza „Europejski Kodeks Dobrej Administracji”, wyd. V BRPO, październik 2004 r.

i posiedzeń, odmowa dostępu do dokumentów wiążących się z wykonywaniem zadań publicznych. Z zasady, interwencje te kończyły się pomyślnie dla skarżących. Równocześnie jednak organy samorządowe wskazywały na znaczne trudności związane z udostępnianiem obywatelom materiałów zawierających informację publiczną, ze względu na znaczną liczbę zainteresowanych oraz niewystarczające możliwości techniczne rejestrowania tych informacji i przechowywania ich nośników.

4. Rzecznik podejmował interwencje dotyczące ograniczania prawa obywateli do weryfikacji przez sąd administracyjny rozstrzygnięć podjętych przez organy administracji publicznej, w przedmiocie odmowy udostępnienia danych osobowych. W jednej z takich spraw Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych powiadomił Rzecznika, iż stosowana przez resort spraw wewnętrznych i administracji praktyka odmawiania obywatelom udostępniania danych osobowych w formie pisemnego powiadomienia, jest niezgodna z przepisami o ewidencji ludności i dowodach osobistych²³⁸, które obligują organ administracji do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy udostępnienia danych osobowych. W związku z powyższym, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²³⁹, w którym zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nakładają na organ administracji publicznej obowiązek wydania decyzji odmawiającej udostępnienia danych osobowych, jeżeli udostępnienie tych danych spowodowałoby naruszenie dóbr osobistych osoby, której dane dotyczą. Udzielenie w takiej sytuacji jedynie informacji o niemożności załatwienia sprawy lub innych wyjaśnień ze strony organu administracji publicznej, uznać należy za bezpodstawne uchylenie się organu od załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, które utrudnia wnioskodawcy poddanie rozstrzygnięcia w przedmiocie udostępnienia danych osobowych, kontroli sądu administracyjnego. W wyniku interwencji, praktyka w resorcie została zmieniona zgodnie ze wskazaniem Rzecznika. Ponadto, uzyskano stanowisko GIODO²⁴⁰, że obowiązujące obecnie przepisy prawa w sposób wystarczający regulują kwestię formy odmowy udostępnienia danych osobowych oraz gwarantują stosowne środki odwoławcze i zażalenie.

²³⁸ Art. 44 i ust. 5 ustawy z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2001 r. Nr 87 poz. 960 ze zm.).

²³⁹ RPO-458218-X/03 z 23.03.2004 r., Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6.05.2004 r.

²⁴⁰ RPO-479964-X/04 z 17.08.2004 r. Odpowiedź GIODO z 4.11.2004 r.

5. Zwraca uwagę wzrost w 2004 r. liczby skarg związanych z prowadzeniem oraz rozliczaniem inwestycji komunalnych w zakresie budowy dróg, a także inwestycji o charakterze infrastrukturalnym związanych z budową kanalizacji, wodociągów oraz gazyfikacją, realizowanych przy współudziale finansowym mieszkańców, zorganizowanych w społecznych komitetach budowy. Inwestycje komunalne, mające charakter inwestycji wspólnych mogą być realizowane w wyniku porozumień zawieranych przez zainteresowane strony czyli organy gminy oraz mieszkańców. Efektem takich porozumień powinny być uchwały gmin określające zasady partycypowania w kosztach oraz prawa i obowiązki obu umawiających się stron. Samorządy korzystają też z możliwości pozyskiwania środków z zewnątrz, z różnego rodzaju funduszy pomocowych. Podstawową zasadą realizacji inwestycji wspólnych, jest dobrowolność udziału mieszkańców. Rzecznik podejmował więc interwencje w sprawach, w których udział pieniężny mieszkańców traktowany był jako samoopodatkowanie, zaś w przypadku zwłoki lub wstrzymania się od wpłaty zadeklarowanej kwoty, organ samorządu wymuszał świadczenie za pomocą środków władczych. Badane były też skargi na trudności w rozliczeniu inwestycji realizowanych z udziałem środków społecznych, zaś wątpliwości co do rzetelności rozliczeń sygnalizowane były organom kontrolującym gospodarkę komunalną jednostek samorządu terytorialnego

6. W dalszym ciągu napływały w 2004 r., jakkolwiek z mniejszą dynamiką niż w latach poprzednich, skargi związane z likwidacją szkół. W skargach tych podnoszono, iż zainteresowani zostali wprowadzeni zgodnie z wymogami prawa poinformowani o zamiarze likwidacji lub przekształcenia szkoły, jednakże nie brano pod uwagę ani oczekiwań rodziców, ani potrzeb lokalnego środowiska. Zwracano uwagę, że szkoły w małych miejscowościach pełnią nie tylko funkcję placówki dydaktycznej, ale także ważnego dla społeczności lokalnej ośrodka kultury. W większości spraw badanych przez Rzecznika sytuacje konfliktowe na tym tle, powstawały wskutek ignorowania oczekiwań lokalnych środowisk oraz niepełnej informacji na temat przesłanek, jakimi kierowały się organy samorządu lokalnego decydując o likwidacji lub przekształceniu szkoły. Dodatkową okolicznością powodującą narastanie konfliktów był fakt, że niektóre placówki szkolne powstawały ze składek mieszkańców, zaś remontowane lub odnawiane były ze środków prywatnych. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika była także sprawa sposobu naliczania subwencji oświatowej. Problem ten sygnalizowany był w skargach osób zainteresowanych, a także na spotkaniach Rzecznika ze środowiskami nauczycielskimi oraz przedstawicielami władz samorządowych. M.in.

w czasie wizyty Rzecznika w województwie pomorskim na przełomie listopada i grudnia 2004 r., na spotkaniach z nauczycielami Szkoły Podstawowej w T. oraz z przedstawicielami samorządów lokalnych w K., podniesiono sprawę wysokości subwencji oświatowej, nie przystającej do rzeczywistych potrzeb, wynikających ze wzrostu kosztów utrzymania bazy oświatowej oraz wynagrodzeń nauczycieli, uwarunkowanych przepisami Karty Nauczyciela. Podkreślano m.in., że w projekcie subwencji oświatowej na rok 2005 subwencji przewidzianej dla gmin Powiatu B. jest niższa o 5% w stosunku do otrzymanej w 2004 r.²⁴¹

7. Przedmiotem badań Rzecznika były niedozwolone praktyki stosowane przez organy samorządu gminnego w relacjach z lokatorami mieszkań komunalnych. W jednej z rozpoznawanych spraw, osoby ubiegające się o wyrażenie przez gminę zgody na podnajęcie lokalu komunalnego lub oddanie go w bezpłatne używanie, zmuszone były do składania oświadczeń, iż zrzekają się wszelkich roszczeń o wstąpienie w stosunek najmu po śmierci najemcy lokalu. Wymuszanie takiego oświadczenia wiązało się z układem formularza wniosku, który oprócz treści wniosku zawierał także tekst tego oświadczenia, przy czym całość druku była tak skonstruowana, że wnioskodawca składając swój podpis, potwierdzał zarówno fakt ubiegania się o zgodę na podnajęcie lub użyczenie lokalu komunalnego, jak również rezygnację z roszczeń o wstąpienie w stosunek najmu po najemcy. Poza wątpliwością, zmuszanie obywateli do składania oświadczeń wbrew ich woli, jest praktyką niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym. W związku z tym podjęta została interwencja²⁴², w rezultacie której zrezygnowano z powyższej praktyki.

8. Korespondencja do Rzecznika wskazuje na ułomności w organizacji i funkcjonowaniu lokalnego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej). W podstawowej większości, skargi w tej mierze dotyczyły ustalania opłat oraz stosowania ulgowych opłat za przejazdy środkami komunikacji

²⁴¹ Stawia to samorządy gminne w szczególnie trudnej sytuacji – np. w Gminie T. już w 2004 r. wystąpiła istotna rozbieżność między wysokością przyznanej subwencji (2 mln. zł.) a rzeczywistymi wydatkami na oświatę (3 mln zł.). Wskazywano ponadto, że algorytm stosowany przy naliczaniu wysokości subwencji preferuje szkoły duże, usytuowane w większych ośrodkach, nie uwzględnia natomiast realnej sytuacji i zwiększonych kosztów utrzymania małych szkół w gminach, w których ludność zamieszkuje w rozproszeniu na znacznym obszarze. Podkreślano także, iż o niewystarczającą do realnej sytuacji i potrzeb subwencję oświatową, rozbija się zamysł wyrównywania szans dzieci wiejskich w dostępie do kultury i nauki. Rzecznik przewiduje podjęcie w 2005 r. działań w tej mierze.

²⁴² RPO-442423-X/03.

miejskiej. Problematyka ta została wyłączona z zakresu regulacji ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²⁴³. Do końca 1998 r. stanowienie cen urzędowych za usługi przewozowe w komunikacji miejskiej należało do wyłącznej kompetencji organów samorządu terytorialnego²⁴⁴. Po tej dacie uprawnienie gminy do ustalania cen urzędowych za przejazdy komunikacją miejską ma charakter fakultatywny. Zmiana powyższa uwzględnia fakt istnienia na rynku różnych podmiotów świadczących usługi z zakresu przewozu osób. Usługi takie świadczyć może przewoźnik wybrany w drodze przetargu, na podstawie umowy zawartej z organem gminy. Do umowy mogą także przystąpić na zasadzie porozumienia inne gminy. Na podobnych zasadach – porozumienia międzygminnego – mogą być świadczone usługi lokalnego transportu zbiorowego przez przewoźnika będącego spółką gminną jednej lub kilku gmin. Jednakże relacje pomiędzy przewoźnikiem a gminą, w tym w kwestii ustalania cen usług oraz zakresu stosowanych ulg, oparte są wyłącznie o te umowy, bez ustawowo określonych standardów minimalnych, zaś podmioty prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek mogą na tej podstawie samodzielnie ustalać ceny przewozów. Odrębnym problemem pozostaje refinansowanie gminom ponoszonych przez nie kosztów związanych ze stosowaniem przez przewoźników uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów komunikacją miejską ustanowionych w drodze ustawy. O ile problem ten rozwiązany jest w odniesieniu do przewoźników kolejowych i autobusowych, o tyle w kwestii opłat ulgowych za przejazdy komunikacją miejską, podmiot zobowiązany do ich zwrotu nie które decydujących o coraz częstszym likwidowaniu przez gminy ulg ustanawianych uchwałami oraz wybieraniu przez gminy w przetargach firm prywatnych świadczących usługi przewozu komunikacją miejską, które samodzielnie ustalają ceny usług, często nie respektując uprawnień do ulg wynikających z ustaw. Dochodzi też do nieprawidłowości w egzekwowaniu potwierdzenia prawa

²⁴³ Art. 1 ust. 2 ustawy z 20.06.1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 54, poz. 254 ze zm.).

²⁴⁴ Na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy z 26.02.1982 r. o cenach (Dz.U. z 1988 r. Nr 27 poz. 195 ze zm.), wprowadzonego przez art. 28 ustawy z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). Treść przepisu została zmieniona przez art. 39 ustawy z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668).

do ulgi, polegającego na nieuprawnionym żądaniu przez osoby kontrolujące okazania dokumentów potwierdzających tożsamość. Uciążliwości powyższe dotyczą przede wszystkim osób w podeszłym wieku oraz niepełnosprawnych. Ze środowisk tych płyną więc postulaty wprowadzenia ustawowych regulacji, zmierzających do ograniczenia swobody ustalania wysokości opłat oraz prawa do ulg w komunikacji lokalnej.

9. W związku z wpływającymi skargami, Rzecznik podjął działania dotyczące egzekwowania od obywateli opłat dodatkowych, stanowiących sankcję z tytułu nie uiszczenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania. Jednym z kierunków tych działań było jednoznaczne ustalenie prawnego charakteru tych opłat. Wychodząc z założenia, że prawo o drogach publicznych²⁴⁵, poprzez sformułowanie „pobiera się kary pieniężne”, wyraźnie wskazuje na adresata tej normy prawnej, jakim jest organ właściwy do pobierania kar pieniężnych (zarząd drogi) nakładą na wspomniany organ obowiązek egzekwowania kar pieniężnych. W języku polskim słowo „pobierać” oznacza ściągać od kogoś należność lub inkasować opłaty. Nie ulega zatem wątpliwości, że obowiązek „pobierania kar pieniężnych” skierowany jest nie do osób korzystających z dróg publicznych, lecz do podmiotu wyznaczonego do pobierania kar pieniężnych. Dla użytkowników dróg publicznych parkujących swoje samochody w strefie płatnego parkowania, przepis ten spełnia jedynie funkcję informacyjną, ostrzegając ich przed ewentualną sankcją za naruszenie przepisów wprowadzających obowiązek wnoszenia opłat za parkowanie. W ocenie Rzecznika wspomniane kary nie mogą być dochodzone w drodze egzekucji administracyjnej, gdyż obowiązek ich zapłaty nie wynika z decyzji lub postanowienia właściwego organu, ani też bezpośrednio z przepisu prawa. Stosownie zaś do postanowień art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴⁶, egzekucję administracyjną można stosować tylko do obowiązków, których źródłem są wspomniane akty stosowania prawa lub akt normatywny. W związku z powyższym – przychylając się do wniosku obywatela – Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w B. w sprawie ze skargi na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w B. w przedmiocie odmowy umorzenia postępowania egzekucyjnego, wnosząc o oddalenie skargi obywatela²⁴⁷. Po rozpoznaniu

²⁴⁵ Art. 13 ust. 2a ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086).

²⁴⁶ Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.).

²⁴⁷ RPO-459559-X/03 z 15.07.2004 r.

wspomnianej skargi Sąd nie podzielił stanowiska Rzecznika i oddalił skargę obywatela²⁴⁸. Rzecznik dostrzegając w orzeczeniu WSA w B. naruszenie prawa materialnego, skutkujące negatywnie w sferze praw i wolności obywatelskich skarżącego, zaskarżył je skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawa pozostaje w toku. Dostrzegając naruszenie prawa w niektórych aktach prawa miejscowego regulujących kwestie płatnego parkowania, które skutkowało negatywnie w sferze praw i wolności obywatelskich, Rzecznik poddawał te akty normatywne kontroli sądu administracyjnego. Rzecznik zaskarżył m.in. przepisy uchwały Rady Miasta W. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz wysokości stawek opłat za parkowanie, przyznające prawo do bezpłatnego parkowania tylko tym osobom niepełnosprawnym, które są właścicielami samochodów²⁴⁹. W wyniku takiej regulacji, możliwości korzystania z bezpłatnego parkowania pozbawieni zostali inwalidzi, użytkujący pojazdy samochodowe na podstawie umów cywilnoprawnych np. leasingu czy użyczenia. W ocenie Rzecznika, zaskarżone przepisy wprowadziły niczym nie uzasadnione zróżnicowanie uprawnień osób niepełnosprawnych, będących użytkownikami pojazdów samochodowych. Rzecznik wniósł także skargę na nieobowiązującą już uchwałę Rady Gminy W.-C. w sprawie wprowadzenia Regulaminu funkcjonowania Systemu Parkowania Płatnego Niestrzeżonego²⁵⁰, uznając, że została ona podjęta bez umocowania określonego w akcie normatywnym rangi ustawowej, a zatem w sposób rażący narusza art. 94 Konstytucji. Podstawę prawną uchwały stanowiły bowiem przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych²⁵¹. Jednym z powodów zaskarżenia przez Rzecznika wspomnianej uchwały były skargi obywateli, którzy pod rządami zakwestionowanej uchwały zostali obciążeni karami pieniężnymi z tytułu nie uiszczenia opłaty za parkowanie i kary te są obecnie dochodzone przez władze samorządowe, w drodze egzekucji administracyjnej. Zatem, mimo iż wspomniana uchwała została uchylona, nie wyłącza to możliwości zaskarżenia jej sądu administracyjnego, bowiem po stronie osób ukaranych istnieje interes prawny w obaleniu domniemania, iż uchwała na podstawie której zostali obciążeni karami pieniężnymi była

²⁴⁸ Wyrok WSA z 30.07.2004, sygn. I SA/Bd 257/04. Skarga kasacyjna do NSA z 26.10.2004 r.

²⁴⁹ RPO-432597-X/03 z 19.08.2004 r., sprawa w toku przed WSA w W.

²⁵⁰ RPO-476569-X/04 z 1.09.2004 r., sprawa w toku przed WSA w W.

²⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27.06.2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 51, poz. 608 ze zm.).

zgodna z prawem, w okresie między jej wydaniem a uchyleniem. Rzecznik podjął też działania na rzecz wypełnienia luki prawnej dotyczącej terminu przedawnienia należności z tytułu powyższych opłat dodatkowych. Wprawdzie niektóre organy pełniące funkcję zarządcy drogi stoją na stanowisku, że do wspomnianych opłat zastosowanie ma art. 118 Kodeksu cywilnego i termin przedawnienia roszczeń o ich zapłatę wynosi 10 lat. Przepis ten określa jednakże termin przedawnienia wyłącznie cywilnoprawnych roszczeń majątkowych, nie ulega więc wątpliwości, że roszczenia o zapłatę należności publicznoprawnych, jakimi są opłaty za parkowanie, nie podlegają tej regulacji. Do roszczeń o zapłatę opłat dodatkowych z tytułu nie uiszczenia opłat za parkowanie nie mogą być też odpowiednio zastosowane przepisy o przedawnieniu, zawarte w ustawie – Ordynacja podatkowa²⁵², gdyż należności te nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym tej ustawy. Mając zatem na uwadze, że w regulacjach dotyczących opłat dodatkowych za parkowanie istnieje luka prawna w zakresie przedawnienia tych opłat, zaś kwestia jaką jest termin przedawnienia zobowiązania jest z punktu widzenia obywateli na tyle istotna, że powinna być jasno i precyzyjnie określona przez ustawodawcę, Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Finansów²⁵³ oraz do Ministra Infrastruktury²⁵⁴. Wobec sprzecznych stanowisk tych organów, w styczniu 2005 r. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów – sprawa w toku.

10. Osobną grupę stanowiły skargi na bezczynność właściwych organów administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania uciążliwościom wynikającym z eksploatacji dróg publicznych. Sprawy podejmowane do wyjaśnienia przez Rzecznika dotyczyły zarówno dróg nowych lub modernizowanych, jak też dróg już istniejących. Uciążliwości te związane były przede wszystkim z nadmierną emisją hałasu i wibracji, które znacznie utrudniały korzystanie z nieruchomości zlokalizowanych w sąsiedztwie drogi, jak też prowadziły do powstawania szkód materialnych (pęknięcia budynków itp.). Przedmiotem postępowania wyjaśniającego były także skargi na wadliwe wykonanie systemu odprowadzania wód opadowych, bądź też niesprawność urządzeń ograniczających nadmierny, niekontrolowany spływ tych wód z korpusu drogi, powodujący podtapianie nieruchomości. Interwencje w tych sprawach kierowane były do zarządców dróg, do obowiązków których należy zapewnienie przestrzegania wyma-

²⁵² Art. 2 § 1 pkt 1 i art. 2 § 2 ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

²⁵³ RPO-440538-X/03 z 16.06.2004 r. Odpowiedź Ministra Finansów z 8.07.2004 r.

²⁵⁴ RPO-440538-X/03 z 1.10.2004 r. Odpowiedź Ministra Infrastruktury z 18.11.2004 r.

gań ochrony środowiska związanych z eksploatacją dróg, w tym utrzymanie standardów jakości środowiska ochronę przed emisją hałasu i wibracji związanymi z użytkowaniem drogi²⁵⁵. Część z tych interwencji nie przyniosła w pełni oczekiwanych rezultatów – organy, do których kierowane były wystąpienia, dzieląc oceny Rzecznika dotyczące stanu faktycznego i prawnego w konkretnych sprawach, sygnalizowały równocześnie niedobór środków, uniemożliwiający niezwłoczne przeprowadzenie remontów i modernizacji dróg, czy też zastosowania niezbędnych środków technicznych (np. ekranów wyciszających).

11. Rzecznik podjął interwencję na rzecz Gminy P. w sprawie niekorzystnego oddziaływania na budynki mieszkalne oraz na życie codzienne i zdrowie mieszkańców, funkcjonującego po stronie niemieckiej w odległości około 1 kilometra od miejscowości Przewóz poligonu wojskowego w O., ze względu na znaczne natężenie hałasu (również w porze nocnej) używaniem przez ćwiczące oddziały wojskowe amunicji i materiałów wybuchowych. Hałasowi towarzyszą drgania, które powodują pękanie ścian budynków i powstawanie rys oraz drżenie szyb. Mieszkańcy obawiają się, iż utrzymywanie takiego stanu może spowodować zawalenie się budynków. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych²⁵⁶ o podjęcie stosownych działań w celu wyeliminowania lub przynajmniej złagodzenia dolegliwości problemu. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że MSZ gotowe jest poruszyć w kontaktach z partnerami niemieckimi kwestię funkcjonowania poligonu, o ile Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji po zasięgnięciu opinii Ministerstwa Obrony Narodowej wystąpi z taką inicjatywą. Natomiast według informacji MSWiA, z inicjatywy strony niemieckiej doszło do spotkania władz samorządowych Gminy P. z delegacją niemieckich ekspertów, w celu omówienia spraw związanych z żądaniem gminy odnośnie rekompensaty szkód powstałych w wyniku ćwiczeń na poligonie. W wyniku wizji lokalnej wybranych obiektów niemieccy eksperci wydali orzeczenie, że uszkodzenia budynków wynikają wyłącznie z ich wieku oraz zaniedbań konserwacyjno-naprawczych. Przewidywane są dalsze ekspertyzy powierzone polskim specjalistom, z ewentualnym udziałem ekspertów niemieckich. Kolejną uciążliwością dla mieszkańców Gminy P. oraz gmin sąsiednich jest przrut wód z Nysy Łużyckiej do wyrobisk po kopalniach węgla brunatnego,

²⁵⁵ Art. 139, art. 173 i art. 174 ust. 1 ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62 poz. 627 ze zm.).

²⁵⁶ RPO-436549-X/03 z 16.03.2004 r., monit z 16.06.2004 r. Odpowiedź zastępcy dyrektora Departamentu Europy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z 5.07.2004 r.

w celu zalania wyrobisk pokopalnianych w B. oraz do zlewni rzeki Szprewy. Według oceny władz Gminy, powoduje to spadek poziomu wód gruntowych, a w konsekwencji wysychanie studni przydomowych oraz wysuszenie gleby, co wpływa na ilość zbieranych przez rolników plonów i opłacalność produkcji rolnej. Nadto zachodzi konieczność wybudowania sieci wodociągowej oraz rozważenia budowy zbiorników retencyjnych. W sprawie tej Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Środowiska²⁵⁷. Z uzyskanych informacji wynika, że sprawa ta jest przedmiotem zainteresowania Komisji przy Ministrze Środowiska ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz Polsko-Niemieckiej Komisji ds. Wód Granicznych. W celu dokonania oceny oddziaływania na środowisko poboru wody z Nysy Łużyckiej przez stronę niemiecką opracowano niemiecko-polską koncepcję stosownego monitoringu stanu ilościowego i jakościowego wód oraz oddziaływania poboru wody zalewowej na zasoby wodne Nysy Łużyckiej, która jest obecnie realizowana. Otwarta pozostaje natomiast kwestia ewentualnych odszkodowań dla mieszkańców. Rzecznik w dalszym ciągu będzie interesował się tymi sprawami z punktu widzenia zabezpieczenia interesów polskich obywateli, tworzących przygraniczne wspólnoty samorządowe.

12. W trybie indywidualnym Rzecznik podjął kilka interwencji w sprawach wprowadzania przez zarządców cmentarzy wygórowanych opłat za usługi cmentarne np.: wywóz śmieci, koszenie trawy, sprzątanie alejek, utrzymanie szaletu, pobór wody i in. Niektórzy zarządcy pobierali także osobne opłaty za zgodę na wybudowanie grobowca albo wykonanie lub remont nagrobka, mimo braku prawnej podstawy żądania takiej opłaty – źródłem tego swoistego posiadania grobu (posiadania zależnego) jest bowiem umowa cywilnoprawna z zarządem cmentarza, a obejmuje ona nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymywania w należytym stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp.²⁵⁸ Swoje interwencje w tych sprawach Rzecznik kierował do właściwych miejscowo delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ze wskazaniem na wykorzystywanie monopolistycznej pozycji zarządców cmentarzy dla czerpania nieuzasadnionych

²⁵⁷ RPO-436549-X/03 z 16.03.2004 r. Odpowiedź Ministra Środowiska z 27.07.2004 r.

²⁵⁸ Por. uchwały Sądu Najwyższego z 26.09.1995 r. (III AZP 22/95, OSNP z 1996 r. Nr 6 poz. 80) oraz z 7.12.1970 r. (III CZP 75/70, OSNC z 1971 r. Nr 7-8 poz. 127).

korzyści oraz próby wprowadzenia ukrytych opłat administracyjnych za zezwolenia w sprawie budowy grobowców i nagrobków. Jedną z interwencji dotyczyła odmowy zwrotu opłaty za wykupione miejsce na cmentarzu komunalnym, po przeprowadzeniu ekshumacji zwłok i przeniesienia do grobu na innym cmentarzu. Prezes Urzędu uznał taką praktykę za ograniczającą konkurencję i jako nadużycie pozycji dominującej, zakazał jej stosowania.

6. Wybrane zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi

1. W ramach tych zagadnień warto wskazać na rażące przypadki lekceważenia przez organy administracji publicznej ustawowego obowiązku udzielania Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień oraz ustosunkowania się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika. Wymaga stwierdzenia, iż w roku 2004 r. liczba spraw, w których adresaci wystąpień Rzecznika nie udzielali w ogóle odpowiedzi albo udzielali odpowiedzi ze znacznym opóźnieniem lub wymijających i ogólnikowych, zwiększyła się. Jako szczególnie rażące przykłady lekceważenia Rzecznika wskazać można dwie sprawy. W jednej z nich Biuro Rzecznika od 2001 r. prowadzi jednostronną w zasadzie korespondencję z Prezydentem Miasta Stołecznego W. w sprawie przebiegu postępowania o przyznanie prawa użytkowania wieczystego następcom prawnym dawnego właściciela nieruchomości. Sprawa podjęta została na skutek skargi obywatela, zarzucającego organom gminy beczynność. Po wielu monitach, Rzecznik otrzymał w końcu wiadomość, że w sprawie zostały już zgromadzone wszystkie niezbędne dokumenty i o zapadłym rozstrzygnięciu Rzecznik zostanie poinformowany odrębnym pismem. Ponieważ takie informacje nie zostały przekazane, Rzecznik zwrócił się ponownie na początku 2003 r. o złożenie wyjaśnień. Pomimo dwóch ponagleń i wyznaczeniu, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich, terminu do udzielenia odpowiedzi, Rzecznik nie otrzymał żadnych wyjaśnień. Dlatego też skierował wystąpienie do Prezydenta Miasta Stołecznego W. informujące o stwierdzonych naruszeniach prawa przez podległych mu pracowników i wzywające do udzielenia Rzecznikowi żądanych wyjaśnień oraz wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec pracowników winnych powstałych nieprawidłowości. W odpowiedzi uzyskał jedynie lakoniczne wyjaśnienie o przebiegu sprawy przyznania prawa użytkowania wieczystego, bez jakiegokolwiek ustosunkowania się do lekceważenia obowiązku udzielania Rzecznikowi żądanych przez niego wyjaśnień i informacji w terminie oraz w zakresie umożliwiającym Rzecznikowi zajęcie stanowiska w związku ze sta-

wianymi przez wnioskodawcę zarzutami. Stąd też Rzecznik ponownie zwrócił się w tej sprawie do Prezydenta Miasta Stołecznego W., jednakże nie uzyskał żadnej odpowiedzi. Stanowiska w tej sprawie nie zajął również dotychczas Przewodniczący Rady Miasta, któremu Rzecznik dwukrotnie przedstawił opisaną sprawę oraz wskazał, że tak rażące lekceważenie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich przez Prezydenta W. nie jest niestety przypadkiem odosobnionym.

W innej ze spraw, dotyczącej stanu technicznego budynku, który według oświadczeń wnioskodawcy zagrażał życiu i zdrowiu ludzkiemu, Rzecznik w listopadzie 2003 r. zwrócił się o wyjaśnienia do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie W. o informację o przebiegu postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie przez ten organ. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że udzielenie żądanych informacji jest niemożliwe, gdyż akta sprawy od 1999 r. posiada Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, który rozpoznać miał zażalenie na postanowienie i dotychczas sprawy nie zakończył. W tej sytuacji Rzecznik trzykrotnie zwracał się do tego Inspektora o wyjaśnienia w tej sprawie, jednak bez żadnej reakcji ze strony organu. Dopiero pismo Rzecznika do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego spowodowało, że organ ten wyznaczył, postanowieniem, Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego 30-dniowy termin na udzielenie Rzecznikowi odpowiedzi. Termin ten upłynął z końcem grudnia 2004 r.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2002 r.²⁵⁹, w którym Trybunał stwierdził, że § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism przez pocztę w postępowaniu cywilnym²⁶⁰, w zakresie w jakim ustanawia tylko siedmiodniowy termin przechowywania w pocztowej placówce oddawczej przesyłek – pism sądowych, a tym samym uniemożliwia powtórne zawiadomienie adresata o tym piśmie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym (Dz.U. Nr 55, poz. 489) z dniem 1 kwietnia 2003 r. wprowadzona została zasada powtórnego powiadamiania adresata pisma o tym piśmie i przechowywania pisma w pocztowej placówce oddawczej przez okres kolejnych siedmiu dni.

²⁵⁹ SK. 35/01.

²⁶⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 697.

3. W wystąpieniu z dnia 27 stycznia 2004 r.²⁶¹, do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik wskazał, że w art. 73 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶² przewidziano w razie niemożności doręczenia pisma w inny sposób składanie pisma na okres siedmiu dni w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy i jednorazowe zawiadomienie o tym. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia tego okresu. Rzecznik zarzucił, że w świetle stanowiska w sprawie²⁶³ art. 73 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi narusza zasadę wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W odpowiedzi z dnia 12 lutego 2004 r. b. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, że przesłanki występujące w postępowaniu cywilnym, które analizował Trybunał Konstytucyjny, nie występują przed sądami administracyjnymi. W szczególności nie występują postępowania odrębne, w których zasady doręczania Trybunał określił jako „szczególnie drastyczne”. Siedmiodniowy termin utrwalił się w świadomości prawnej społeczeństwa i jest zgodny z powszechnym żądaniem przyspieszenia postępowania sądowego. Analogiczna zasada obowiązuje w Kpa, a w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w postępowaniu administracyjnym powinny obowiązywać jednolite zasady doręczeń.

4. W wystąpieniu z dnia 18 lutego 2004 r.²⁶⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik podniósł, że art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – stanowiąc, że skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie – uzależnia wyznaczenie początku biegu tego terminu dla rozstrzygnięć kończących postępowanie administracyjne od zasad doręczeń przewidzianych w art. 39–49 Kpa (zaś w odniesieniu do rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu podatkowym – w art. 144–154 Ordynacji podatkowej. Art. 44 w § 1 Kpa przewiduje, że w razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43 poczta przechowuje pismo przez okres siedmiu dni w placówce pocztowej, a w przypadku doręczania pisma przez pracownika lub upoważnioną osobę lub organ pismo składa się w urzędzie właściwej gminy na okres siedmiu dni. W § 2 przepis ten stanowi o jednorazowym zawiadomieniu o miejscu złożenia pisma i przyjmuje, że doręczenie uwa-

²⁶¹ RPO-435446-VI/03.

²⁶² Dz.U. Nr 153, poz. 1270.

²⁶³ SK. 35/01.

²⁶⁴ RPO-462666-VI/04.

za się za dokonane z upływem ostatniego dnia siedmiodniowego terminu. Przyjęcie w art. 44 § 2 Kpa domniemania dościa do adresata pisma przechowywanego przez okres siedmiu dni i niepodjętego w tym terminie powoduje, że pomimo faktycznego niedoręczenia pisma adresatowi, doręczenie uważa się za dokonane. Art. 44 § 1 i 2 Kpa nie będąc bezpośrednią podstawą prawną odrzucenia skargi może mieć istotne znaczenie dla jej odrzucenia. Do art. 44 § 2 Kpa odnoszą się zastrzeżenia Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w sprawie²⁶⁵, który uznał siedmiodniowy termin przechowywania pisma za zbyt krótki dla powtórnego zawiadomienia adresata o przesyłce, zaś samo powtarzane zawiadomienie za pozbawione znaczenia z powodu braku przepisów, które określałyby skutki ponownego zawiadomienia dla przedłużenia terminu doręczenia. Wskazał na obowiązywanie odmiennych zasad w postępowaniu podatkowym, w którym art. 150 § 1 i 1a Ordynacji podatkowej wyraża zasadę przechowywania pisma w pocztowej placówce oddawczej lub w urzędzie gminy lub miasta przez okres 14 dni i dwukrotnego powiadamiania adresata o piśmie w razie niepodjęcia pisma w terminie 7 dni. Argumentował, że zasady doręczania pism w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu podatkowym mają znaczący wpływ na skorzystanie przez strony tych postępowań z uprawnienia do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Mimo, że w postępowaniu podatkowym bardziej ujawnia się władztwo Państwa – nie można postępowaniu administracyjnemu przypisywać mniej istotnego znaczenia, uzasadniającego obecne zróżnicowanie zasad doręczeń. W konkluzji zarzucił, że art. 44 Kpa narusza zasadę wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kontynuując wskazał na naruszenie przez kwestionowany przepis zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 78 Konstytucji, gwarantującej stronie postępowania prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji do organu wyższej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości orzeczenia. W tym przypadku argumentował, że w sytuacji gdy postępowanie administracyjne jest postępowaniem dwuinstancyjnym, zaś art. 44 Kpa w zakresie skutków procesowych uznaje doręczenie zastępcze za formę równorzędną doręczeniu właściwemu może on stanowić podstawę do pozbawienia strony postępowania administracyjnego możliwości zainicjowania procedury odwoławczej. Konieczne jest ograniczenie w postępowaniu administracyjnym ryzyka adresata pisma niepowzięcia wiadomości o piśmie złożonym w urzędzie pocztowym. Tak jak w przypadku pism sądowych istotne znaczenie ma liczba zawiadomień o takim piśmie oraz długość terminu, przez jaki możliwe

²⁶⁵ Sk. 35/01.

jest odebranie pisma złożonego w pocztowej placówce oddawczej. Konieczność ograniczenia tego ryzyka ustawodawca uznał na gruncie postępowania podatkowego. Podobnie jak w postępowaniu cywilnym postępowanie administracyjne przewiduje instytucję przywrócenia terminu. W pełnym zakresie można odnieść do niej uwagi Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 września 2002 r. o ograniczonej w tym postępowaniu możliwości skutecznego powołania się na dowody uprawdopodobniające, że adresat nie został zawiadomiony o piśmie. Stosownie do § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych²⁶⁶, obowiązującego od 23 stycznia 2004 r., przesyłki i przekazy pocztowe operator wydaje adresatowi w placówce oddawczej w terminie 14 dni liczonym dla przesyłek i przekazów pocztowych innych niż nadanych na poste restante od dnia następnego po dniu pozostawienia w skrzynce oddawczej adresata zawiadomienia o próbie doręczenia. Z tych względów Rzecznik wnosił o rozważenie podjęcia działań mających na celu nowelizację art. 44 Kodeksu postępowania administracyjnego. W odpowiedzi z dnia 18 czerwca 2004 r.²⁶⁷ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał za zasadne stanowisko Rzecznika. Poinformował, że przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, który zostanie skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów. W piśmie z dnia 8 listopada 2004 r. Minister poinformował, że projekt nowelizacji w dniu 21 października 2004 r. został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów i przekazany do Sekretarza Rady Ministrów celem rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

5. Do Rzecznika zwrócili się mieszkańcy kilku miejscowości podnosząc zastrzeżenia do zmiany kodu pocztowego przez „Pocztę Polską”, która naraziła ich na zbędne wydatki, przy i tak trudnej sytuacji materialnej wielu spośród nich. Zmiana kodu pocztowego powoduje m.in. obowiązek wymiany dowodów osobistych, w których kod jest zamieszczony, co jest związane z ponoszeniem dodatkowych opłat. Rzecznik ustalił, że zmiana kodów pocztowych następuje wyłącznie dla realizacji celów ekonomicznych „Poczty Polskiej”, która – jako przedsiębiorstwo użyteczności publicznej – swoją działalność musi prowadzić zgodnie z zasadami rachunku ekonomicznego, dostosowując się do realiów gospodarczych. W wystąpieniu z dnia 16 kwietnia 2004 r., skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik wskazał, że na zasadzie

²⁶⁶ Dz.U. Nr 5, poz. 190.

²⁶⁷ Nr L-I-1049/04.

art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i osobistych²⁶⁸ w przypadku zmiany kodów pocztowych, posiadacze dowodów, których zmiana kodów dotyczy, z racji umieszczania ich w adresach znajdujących się w tych dokumentach, są obowiązani wymienić dowody. W sytuacji gdy zmiana kodów obejmuje kilka miejscowości, obowiązek wymiany dowodów osobistych dotyczy wszystkich dorosłych mieszkańców. Muszą oni poświęcić nie tylko niezbędny czas, lecz również ponieść koszty, w tym uiścić należną opłatę stanowiącą równowartość kosztów wydania nowego dokumentu. Rzecznik wskazał, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego²⁶⁹ nie wprowadza zwolnienia od opłaty w przypadku powstania obowiązku wymiany dowodu osobistego z powodu zmiany kodu pocztowego. Postulował przedstawienie Radzie Ministrów projektu zmiany rozporządzenia polegającej na wprowadzeniu zwolnienia od opłat za wydanie dowodu osobistego osób zobowiązanych do wymiany tego dokumentu z powodu zmiany kodów pocztowych zawartych w adresie podanym w dowodzie. W piśmie z dnia 18 maja 2004 r.²⁷⁰ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uwzględnił wniosek Rzecznika i poinformował o przygotowywaniu projektu nowelizacji powołanego rozporządzenia przewidującej wprowadzenie postulowanego zwolnienia od opłaty.

6. Rzecznik podjął do zbadania zagadnienie obowiązku zawiadamiania urzędów skarbowych o wymianie dowodu osobistego pod rygorem odpowiedzialności karnej skarbowej. W listopadzie 2003 r. zostało w tej sprawie skierowane wystąpienie generalne do Ministra Finansów, w którym Rzecznik, zważywszy na powszechny obowiązek wymiany dowodów osobistych i istnienie systemu PESEL, zakwestionował celowość i zasadność nałożenia na obywateli dodatkowego obowiązku, polegającego na złożeniu do urzędu skarbowego deklaracji NIP uwzględniającej nowy numer dowodu, w ciągu 30-dni od wydania nowego dokumentu, pod rygorem odpowiedzialności karnej skarbowej²⁷¹. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik otrzymał obszernie wyjaśnienia od Ministra Finansów, który jednak nie

²⁶⁸ D.U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.

²⁶⁹ Dz.U. Nr 105, poz. 1110.

²⁷⁰ Nr SMP-079-4327/04/EN z dniem 9 października 2004 r. zmiana rozporządzenia – dokonana na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14.09.2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego (Dz.U. Nr 209, poz. 2129) – weszła w życie. Nie jest pobierana opłata za wydanie dowodu osobistego od osób zobowiązanych do wymiany tego dokumentu z powodu zmiany kodu pocztowego.

²⁷¹ RPO-455706-VI/03.

podzielił stanowiska m.in. w sprawie wykorzystania systemu PESEL do aktualizowania danych podatników. Jednak wystąpienie Rzecznika spotkało się z aprobatą grup poselskich, które w marcu 2004 r. skierowały do Sejmu dwa projekty nowelizacji przepisów ustaw: o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. Jak wynika z uzyskanych przez Rzecznika informacji projekty te w pracach podkomisji nadzwyczajnej w Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych zostały połączone do wspólnego rozpatrzenia²⁷².

7. Wystąpieniem z dnia 4 marca 2004 r. Rzecznik²⁷³ zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości problem związany z działaniami podejmowanymi przez komorników sądowych. Rzecznik podjął sprawę do zbadania w związku z „Raportem”, który ukazał się w jednym z tygodników z dnia 14 lutego 2004 r. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że w ramach zwierzchniego nadzoru nad działalnością komorników nie może wkraczać w działania podlegające nadzorowi sądu. Korzystając jednak z przyznaných przepisami uprawnień podejmuje czynności mające na celu przeciwdziałanie przypadkom nieetycznego i niezgodnego z prawem zachowania komorników. Powyższe działania, jak informuje Minister, inicjują m.in. skargi na czynności egzekucyjne komorników, protokoły wizytacji (lustracji) zawierające negatywne oceny pracy komorników, protokoły corocznych kontroli przeprowadzanych przez prezesów sądów rejonowych i przy pomocy księgowego. Działania te przyniosły w ciągu ostatnich lat wymierne efekty takie, jak choćby doprowadzenie do usunięcia z korporacji komorników, którzy rażąco naruszyli zasady etyki, a w tym komorników, o których mowa w „Raporcie”. Odnotowano również wzrost liczby spraw dyscyplinarnych i karnych wszczynanych i prowadzonych przeciwko komornikom. Oprócz wyżej wymienionych czynności, dążąc do poprawy stanu egzekucji podejmowane są równocześnie

²⁷² Oba projekty uwzględniają stanowisko i postulaty Rzecznika. Ostatecznie nowelizacja art. 9 ustawy z 13.10.1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników weszła w życie z dniem 1.07.2004 r. Art. 9 ustawy ust. 1b stanowi, że: „Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych nie prowadzący działalności gospodarczej, dla których obowiązek aktualizowania danych wynika z faktu otrzymania dowodu osobistego, mogą dokonać zgłoszenia aktualizacyjnego za pośrednictwem organu wydającego dowód osobisty. Organ ten obowiązany jest do poinformowania podatnika o obowiązku złożenia zgłoszenia aktualizacyjnego oraz do przekazania zgłoszenia naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu dla podatnika w terminie 7 dni od dnia złożenia przez podatnika tego zgłoszenia”.

²⁷³ RPO-442213-VI/04.

działania zmierzające do racjonalizacji sieci rewirów komorniczych. W związku z powyższym Minister zobowiązał prezesów sądów apelacyjnych do podjęcia stosownych działań, w tym do bieżącego przeglądu i analizy sieci rewirów komorniczych pod kątem tworzenia nowych. Nadto, dostrzegając niedoskonałość dotychczasowych rozwiązań ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji²⁷⁴ także w zakresie nadzoru nad komornikami, w Ministerstwie został opracowany rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. W celu zwiększenia efektywności nadzoru Ministra Sprawiedliwości wystąpiono z propozycją rozwiązania, według którego wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego złożony przez Ministra Sprawiedliwości wszczyna to postępowanie, a sam Minister w takiej sytuacji może zawiesić komornika w czynnościach. Zaproponowano, aby zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości nad komornikami sprawowany był poprzez prezesów sądów okręgowych w miejsce prezesów sądów apelacyjnych.

²⁷⁴ Dz.U. Nr 133, poz. 882 ze zm.

7. Prawo do pracy i wykonywania zawodu

A. Wypłata wynagrodzeń za pracę

1. Zaniepokojony sygnałami o nasilającej się praktyce nieterminowego wypłacania, wypłacania w niepełnej wysokości lub w ogóle niewypłacania wynagrodzeń za pracę Rzecznik wystąpił do Państwowej Inspekcji Pracy²⁷⁵ z prośbą o przekazanie informacji dotyczącej tej problematyki na bazie kontroli dokonywanych przez inspektorów pracy w 2003 r. Główny Inspektor Pracy poinformował²⁷⁶, iż problematyka ta jest jednym z głównych przedmiotów zainteresowania Państwowej Inspekcji Pracy. Od wielu lat wyodrębniony został temat „Przestrzeganie przepisów prawa pracy przy wypłacie wynagrodzeń i innych świadczeń pracowniczych”. Według informacji obejmującej ostatnie cztery lata w 2003 roku odnotowano pewną poprawę: po raz pierwszy od szeregu lat zmniejszyła się częstotliwość niewypłacania wynagrodzenia (o 6 punktów procentowych), liczba pokrzywdzonych pracowników na skutek niewypłacenia wynagrodzenia za pracę również zmalała (o 14,4%), a także wysokość niewypłaconej kwoty (o 15,3%), aczkolwiek poprawa ta nie obejmuje wszelkich należności. W ocenie inspektorów jak i pracodawców przyczyną naruszeń prawa jest w głównej mierze brak środków finansowych, niezajomość przepisów prawa, odmowa wypłaty należności. Skierowano 17 wniosków do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 218 Kk.

2. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie niewypłacania wynagrodzeń przez pracodawców²⁷⁷. Rzecznik otrzymuje wnioski o podjęcie interwencji w związku z bezpodstawnym i długotrwałym niewypłacaniem wynagrodzeń przez pracodawców oraz brakiem możliwości skutecznego dochodzenia i wyegzekwowania roszczeń z tego tytułu przy pomocy dostępnych instrumentów cywilnoprawnych. Rzecznik poprosił o informację o ilości wszczętych i prawomocnie zakończonych postępowań karnych w 2003 r. dotyczących przestępstw związanych z długotrwałym niewypłacaniem przez pracodawców należnych wynagrodzeń oraz czy jest dokonywana w Ministerstwie Spra-

wiedliwości ocena podejmowanych przez urzędy prokuratorskie decyzji kończących postępowanie karne, ewentualnie korzystania ze środków zaskarżenia w postępowaniu sądowym, w omawianej kategorii spraw. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 22 marca 2004 r. przedstawił dane statystyczne obejmujące prawomocne skazania za lata 2002 – 2003 w odniesieniu do wykroczeń z art. 280–283 Kodeksu pracy (naruszenia praw pracowniczych) oraz za 2002 r. w odniesieniu do przestępstw z art. 218 § 1 Kk (złośliwie lub uporczywie naruszanie praw wynikających ze stosunku pracy). I tak przykładowo z art. 218 § 1 Kodeksu karnego prawomocnie osądzono 797 osoby dorosłe, w tym prawomocnie skazano na: grzywnę samoistną 428 osoby, karę ograniczenia wolności 23 osoby i karę pozbawienia wolności 254 osoby (bez zawieszenia 1 osoba, co do 253 skazanych karę tą warunkowo zawieszono). Ponadto Biuro Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej dokonuje oceny decyzji merytorycznych kończących postępowanie przygotowawcze, w ramach bieżącego nadzoru. Powyższa kategoria spraw pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika. Przejawia się to między innymi w systematycznym badaniu akt prawomocnie zakończonych postępowań przygotowawczych. Ponadto Rzecznik w 2005 r. ponownie wystąpi w tej kwestii do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego.

Rzecznik zgłosił Głównemu Inspektorowi Pracy – prosząc o ich uwzględnienie – następujące zagadnienia do przygotowywanego Programu działań PIP na 2005 r.: prawidłowość wypłacania wynagrodzenia za pracę, szczególnie w przypadku prowadzonego postępowania upadłościowego oraz sposób udzielania urlopów należnych pracownikom podejmującym po raz pierwszy pracę (art. 153 Kp). Rzecznik na bieżąco współpracuje z PIP w razie konieczności dokonania kontroli w przypadkach łamania praw pracowniczych (w 2004 r. przekazano 31 spraw celem zbadania).

B. Rekompensaty z tytułu okresowego niepodwyższania wynagrodzeń w sferze budżetowej

Na tle skarg obywateli, którzy po pisemnych imiennych potwierdzeniach (wraz z listem Prezesa Rady Ministrów) o nabyciu prawa do rekompensaty z tytułu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej, w momencie stawienia się w banku w wyznaczonych terminach otrzymywali informacje, że zostali wykreśleni ze spisu osób uprawnionych, Rzecznik prowadził korespondencję z Prezesem Rady Ministrów²⁷⁸. Rzcz-

²⁷⁵ RPO-471569-VIII/04 z 19.09.2004 r.

²⁷⁶ Pismo z 20.05.2004 r. GNP/69/0713-9/04.

²⁷⁷ RPO-462665-II/04 z 12.02.2004 r.

²⁷⁸ RPO-401933-VIII/02 z 9.05.2002 r. i RPO-474042-VIII/04 z 9.06.2004 r.

nik wskazał, że uzyskanie takiej informacji w okienku bankowym zamiast oczekiwanych pieniędzy traktowane było przez obywateli jako nie mający precedensu skandal, powodowało rozgoryczenie i poczucie krzywdy, a nadto utratę zaufania do Państwa oraz narażało autorytet Prezesa Rady Ministrów. Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie możliwości wydania polecenia zobowiązaniem organom do udzielenia informacji o wykreśleniu ze spisu uprawnionych w stosownej formie i w odpowiednim czasie. Premier w pełni podzielił stanowisko Rzecznika i podkreślił²⁷⁹, iż osoby, które w wyniku weryfikacji spisów zostały z nich wykreślone, poinformowano o tym z odpowiednim wyprzedzeniem i we właściwej formie. Z uwagi, że przypadki takie miały miejsce w dalszym ciągu²⁸⁰, Premier wydał polecenie ministrom i kierownikom urzędów centralnych oraz wojewodom, aby w terminie do 29 sierpnia 2004 r. poinformowali go o podjętych krokach w celu wyeliminowania powstałych nieprawidłowości. Nieprawidłowości sygnalizowane przez Rzecznika, aczkolwiek mające charakter marginalny w procesie wypłat rekompensat potwierdził Minister Infrastruktury oraz wojewodowie: Lubuski, Łódzki, Opolski i Kujawsko-Pomorski.

C. Praca dzieci w indywidualnym gospodarstwie rolnym

Kontynuując działania mające na celu podniesienie poziomu wiedzy rodziców i dzieci o zagrożeniach, jakie niesie dla tych ostatnich praca w gospodarstwie rolnym²⁸¹, Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu²⁸² z prośbą o włączenie się do działań mających na celu podniesienie poziomu wiedzy rodziców i dzieci o tych zagrożeniach. Minister zgłosiła²⁸³ gotowość współpracy w celu jak najlepszego zabezpieczenia życia i zdrowia dzieci zamieszkujących tereny wiejskie i poinformowała o przekazaniu za pośrednictwem kuratorów oświaty materiałów (raport Państwowej Inspekcji Pracy o wypadkach) do wykorzystania przez dyrektorów szkół podczas spotkań z rodzicami. Minister podkreśliła możliwość propagowania wiedzy o tych zagrożeniach w ramach kolejnych etapów edukacyjnych przy wykorzystaniu istniejących ścieżek edukacyjnych oraz w ramach nauczania zintegrowanego w klasach I-III. W maju 2004 r. Rzecznik zorganizował kolejną konferencję z cyklu Praca dzieci

²⁷⁹ RCL 601/36/02.

²⁸⁰ Dotyczyło to zwłaszcza pracowników kolejowej służby zdrowia, przedszkoli PKP oraz ośrodków pomocy społecznej.

²⁸¹ Patrz Informacja za 2002 r., s. 96.

²⁸² RPO-321873-00/VIII z 5.01.2004 r.

²⁸³ Pismo z 22.03.2004 r. DKOS – KZ-022-03/04.

w indywidualnych gospodarstwach rolnych”²⁸⁴, na której przedstawiono wyniki badań w zakresie wypadków, jakim ulegają dzieci angażowane do prac rolnych w indywidualnych gospodarstwach swoich rodziców. Wskazano na działania w zakresie profilaktyki. MENiS, który w trakcie konferencji otrzymał materiały z Instytut Medycyny Wsi w Lublinie poinformował, iż kuratorzy oświaty zostaną zobowiązani do sprawdzania, czy i jak w praktyce zostaną wykorzystane te materiały. Nadto zapewniono, że broszura wydana przez IMW, a zawierająca gotowe scenariusze lekcji wychowawczych dotyczących prac niebezpiecznych wykonywanych przez dzieci na roli, wpisana zostanie do wykorzystania przez nauczycieli w ich pracy dydaktycznej. Efektem nawiązanej współpracy z MENiS było zaproszenie przedstawiciela Rzecznika do udziału w naradzie z kuratorami oświaty²⁸⁵, na której przedstawiciel RPO przedstawił dotychczasowe działania Rzecznika w tym zakresie.

D. Zagraniczne pośrednictwo pracy

W związku z pojawiającymi się w polskich mediach informacjami o niepokojących, a także niedopuszczalnych praktykach, które dotyczą zagranicznego pośrednictwa pracy Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki i Pracy²⁸⁶ z prośbą o informację dotyczącą skali problemu oraz o krokach jakie są podejmowane lub mają być podjęte aby wyeliminować nieuczciwych pośredników z usług rynku pracy. Minister Gospodarki i Pracy²⁸⁷ potwierdził obawy Rzecznika oraz poinformował, że po przystąpieniu Polski do UE aktywność tego typu pośredników zwiększyła się. Minister zasugerował, iż częściową winą należy także obciążyć osoby poszkodowane lub pokrzywdzone, gdyż bardzo często zdarza się, że osoby te nie mając kwalifikacji oraz nie znając języków obcych wyjeżdżają za granicę Polski bez sprawdzenia wiarygodności firmy pośredniczącej, a także przedstawionej oferty. Minister podkreślił, iż ściganie i wykrywanie nieuczciwych pośredników jest niezmiernie trudne, gdyż niektóre organy ścigania umarzają postępowania z uzasadnieniem o znikomej szkodliwo-

²⁸⁴ W konferencji wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa Edukacji i Sportu, Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, państwowej Inspekcji Pracy, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Instytutu medycyny wsi w Lublinie, Rzecznika Praw Dziecka, Komitetu Ochrony Praw Dziecka, przedstawiciela Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży.

²⁸⁵ Narada odbyła się 31.05.2004 r. w Ośrodku Konferencyjnym i Domu Pracy Twórczej PAN w Małdralinie.

²⁸⁶ RPO-483506-VIII/04 z 26.08.2004 r.

²⁸⁷ Pismo z 20.09.2004 r. BGD IV-0712-18-AW/04.

ści społecznej popełnionego czynu, a „oszukani niechętnie przyznają się do własnej głupoty, naiwności bądź braku wyobraźni zwłaszcza, gdy po-brany haracz za rzekome załatwienie pracy nie jest zbyt wygórowany”. W celu dokładniejszego rozpoznania problemu, a także zapoznania się z działaniem jednostek organizacyjnych prokuratury Rzecznik wystąpił²⁸⁸ do Prokuratora Krajowego z prośbą o informację o ilości zawiadomień od osób pokrzywdzonych przez pośredników oraz o stanie tych spraw.

E. Ocena nowelizacji Kodeksu pracy

1. Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej²⁸⁹ odnosząc się do dokonanych ustawą z dnia 14 listopada 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie innych ustaw²⁹⁰ zmian przepisów regulujących uprawnienia urlopowe pracowników. Rzecznik podkreślił:

- nieprecyzyjność wprowadzonych, w miejsce dotychczasowego pierwszego urlopu, zasad nabywania prawa do ułamkowych urlopów w pierwszym roku pracy,
- brak przepisów przejściowych regulujących prawo do urlopu pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, którzy nabyli prawo do urlopu według poprzednio obowiązujących zasad (w pełnym wymiarze), a urlop ten wykorzystują po wprowadzeniu obowiązujących zasad, przewidujących udzielanie urlopu w dni pracy pracownika,
- wątpliwości dotyczące wymiaru urlopu pracowników, których wymiar czasu pracy ulega zmianie w trakcie roku kalendarzowego oraz przy zmianie wymiaru zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy,
- brak jasnej regulacji dotyczącej zasad udzielania urlopu na żądanie (art. 167² Kp).

Rzecznik podkreślił, iż szczególnie przepisy prawa pracy adresowane do szerokiego rzesz społeczeństwa legitymujących się różnym poziomem wiedzy prawniczej, powinny być pisane językiem maksymalnie prostym i jasnym, a funkcjonujące w tej gałęzi prawa normy nie powinny wzbudzać wątpliwości interpretacyjnych. Rzecznik wskazał, iż wywołane brakiem precyzyjnego określenia nowych zasad nabywania prawa do urlopu, różnice w interpretowaniu nowych przepisów mogą zaowocować lawiną

²⁸⁸ RPO-483506-VIII/04 z 9.11.2004 r.

²⁸⁹ RPO-464546-VIII/04.

²⁹⁰ Dz.U. Nr 213, poz. 2081.

procesów sądowych. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej²⁹¹ odnosząc się do poruszonych kwestii zapewnił Rzecznika, iż wszelkie uwagi i sugestie przekazane przez Rzecznika, a także pochodzące od innych podmiotów, w tym zwłaszcza PIP, organizacji pracowników, organizacji pracodawców, a także od samych pracodawców, związane z praktycznym stosowaniem nowych rozwiązań prawnych w Kodeksie pracy są analizowane i oceniane pod kątem ewentualnych zmian i korekt w obowiązującym prawie. Ich wprowadzenie może – zdaniem Ministra – nastąpić dopiero po pewnym okresie obowiązywania zmienionych przepisów, dającym podstawę do rzetelnej oceny praktyki stosowania nowych rozwiązań prawnych.

2. Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej²⁹² na tle zmiany art. 91 Kodeksu pracy dokonanej ww. ustawą nowelizującą Kodeks pracy, wprowadzającej granice, do której mogą być dokonywane potrącenia z wynagrodzenia pracownika za jego zgodą. Rzecznik wskazał, iż charakter tych potrąceń wskazuje, iż wolą pracownika jest zaspokojenie z bieżących wynagrodzeń pewnych długów lub płatności, jakie go obciążają a pracodawca występuje w tym przypadku w roli wykonującego dyspozycję pracownika. Wprowadzenie granicy, do której pracodawca może wykonywać dyspozycję pracownika nie może być odczytywane jako ochrona jego wynagrodzenia, jest bowiem w istocie ograniczeniem swobody pracownika w zakresie dysponowania jego wynagrodzeniem. Rzecznik wskazał, iż istnieją także takie płatności, których pracodawca dokonuje ze zgodą pracownika, lecz pracownik nie jest uprawniony do dokonania ich wpłat bez pośrednictwa pracodawcy (składki należne firmom ubezpieczeniowym z tytułu umowy grupowego ubezpieczenia, które zgodnie z wcześniej zawartą umową reguluje pracodawca). Minister poinformował, iż regulacja ta wprowadzona została jako konieczna reakcja na negatywną konkluzję sformułowaną przez Komitet Niezależnych Ekspertów (Europejski Komitet Praw Społecznych) oceniający II sprawozdanie Polski z wykonywania ratyfikowanych postanowień Europejskiej Karty Społecznej. Ze względu jednak na sygnalizowane trudności w stosowaniu znowelizowanego art. 91 Kodeksu pracy w przypadkach, gdy pracownikowi przysługuje minimalne wynagrodzenie za pracę lub wynagrodzenie nieznacznie przewyższające tę kwotę, zaś pracownik jest zobowiązany do realizacji należności na rzecz różnych podmiotów (w tym np. składki na rzecz związków zawodowych) – zaproponowano zmianę tego przepisu po-

²⁹¹ Pismo z 27.04.2004 r. BGD-IV-0712-2-IS/04/PP-I-0700-87/JS/04.

²⁹² RPO-467896-VIII/04 z 16.04.2004 r.

legającą na wprowadzeniu kwoty wolnej od potrąceń na poziomie niższym, 80% minimalnego wynagrodzenia za pracę pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne i zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych²⁹³.

F. Rozbieżności w orzecznictwie

Rzecznik powiadomił Ministerstwo Sprawiedliwości²⁹⁴ zaistniałej rozbieżności w orzecznictwie sądów orzekających w sprawach świadczeń dla górników przebywających na urloпах górniczych, zwłaszcza prawa do dodatkowej nagrody rocznej oraz nagrody z okazji Dnia Górnika. Kserokopie nadesłanych wyroków wskazywały na odmienność stanowisk sądów od stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale z dnia 24 kwietnia 2002 r.²⁹⁵ Rzecznik został powiadomiony, iż została zwrócona uwaga na piśmie wszystkim sądom orzekającym w takich sprawach, aby w przyszłości uniknąć rozbieżności²⁹⁶.

G. Wliczanie do stażu pracy okresu czynnej służby wojskowej

Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej²⁹⁷ o rozważenie potrzeby wystąpienia z wnioskiem legislacyjnym, mającym na celu zmianę art. 120 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁹⁸, zwanej dalej „ustawą”, w kierunku umożliwiającym wliczanie do stażu pracy warunkującego prawo do dodatku za wysługę lat i nagrody jubileuszowej okresu czynnej służby wojskowej pracownikom, którzy przed służbą nie byli zatrudnieni i którzy po odbyciu tej służby zarejestrowali się w ciągu 30 dni w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne, poszukujące pracy. Aktualnie bowiem warunek ten jest spełniony tylko w przypadku podjęcia pracy w ciągu 30 dni od dnia zwolnienia z tej służby. Fakt zarejestrowania się w tym okresie w urzędzie pracy nie ma znaczenia, jeśli w ślad za tym nie nastąpi podjęcie zatrudnienia. W ocenie Rzecznika taka regulacja prawna nie wydaje się być ani uzasadniona ani sprawiedliwa ze społecznego punktu widzenia, ponieważ znalezienie pracy i jej podjęcie

²⁹³ Zmiana ta została wprowadzona art. 126 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy (Dz.U. Nr 99 poz. 1001.).

²⁹⁴ RPO-475025-VIII/04 z 12.07.2004 r.

²⁹⁵ III ZP 33/01 (OSN Nr 17, poz. 43).

²⁹⁶ DSP III 5001/11/04.

²⁹⁷ RPO-427619-VIII/03 z 5.01.2004 i 3.03.2004 r.

²⁹⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 ze zm.

w ciągu 30 dni po zwolnieniu ze służby nie zależy najczęściej od woli osoby poszukującej zatrudnienia, lecz uwarunkowane jest możliwościami rynku pracy, a ten charakteryzuje się głębokim deficytem miejsc pracy. Rzecznik podkreślił, że ustawa w pierwszych latach obowiązywania (lata 60-te) przewidywała zależność wliczenia okresu czynnej służby wojskowej do uprawnień pracowniczych od zarejestrowania się w organie pośrednictwa pracy, a nie od podjęcia zatrudnienia, mimo że wówczas znalezienie pracy nie przysparzało większych trudności. Ministrowie podzielili pogląd Rzecznika²⁹⁹, jednakże uznali, że wprowadzenie proponowanych zmian do art. 120 ustawy i do art. 36 ustawy z 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej, który powtarza przepisy art. 120 ustawy, zwiększyłyby niewątpliwie obciążenie pracodawców³⁰⁰, którzy już obecnie niechętnie zatrudniają poborowych, w tym pracodawców działających w sferze budżetowej. Z uwagi na podejmowane przez rząd działania w ramach „Programu uporządkowania i ograniczania wydatków publicznych”, dotyczące zwłaszcza jednostek sektora finansów publicznych, należałoby zachować pewną ostrożność w proponowaniu rozwiązań legislacyjnych zwiększających w najbliższym czasie wydatki budżetu państwa i samorządów terytorialnych. Pracodawcy uprawnieni do zawierania układów zbiorowych pracy i ustalania warunków wynagradzania w regulaminach wynagradzania mogą zaś we własnym zakresie stosować korzystniejsze warunki wliczania okresu czynnej służby wojskowej niż wynikające z ustawy.

H. Problemy korpusu służby cywilnej

1. Rzecznik³⁰¹ zasygnalizował Szefowi Służby Cywilnej problem podnoszony w napływającej korespondencji, wskazujący na naruszenie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji, przy ubieganiu się o mianowanie do korpusu służby cywilnej przez pracowników tej służby i absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP). Z uwagi na limit mianowań przewidziany corocznie w ustawie budżetowej, w pierwszej kolejności gwarancję mianowania mają absolwenci KSAP, a następnie o mianowanie mogą ubiegać się osoby, które ukończyły postępowanie kwalifikacyjne z minimalną, wymaganą liczbą punktów i z miejscem uprawniającym do mianowania. Wyczerpanie limitu powoduje, że ta druga kategoria kandydatów do mianowania nie zachowuje praw nabytych, z których mogliby skorzystać w ramach przyszłorocznych mianowań

²⁹⁹ Pismo MON z 4.02.2004 r. 301/1/04/DP oraz MGPIPS z 29.03.2004 r. DW-II-6280-23-386/04.

³⁰⁰ Dz.U. Nr 223, poz. 2217.

³⁰¹ RPO-487120-VIII/04.

urzędników w służbie cywilnej i muszą od nowa przechodzić całą procedurę postępowania kwalifikacyjnego w przeciwieństwie do absolwentów KSAP, którzy z tytułu ukończenia Szkoły nabywają prawo do składania wniosków o mianowanie w kolejnych latach. Szef Służby Cywilnej³⁰² – powołując się na utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 32 Konstytucji wskazał na celowość różnicowania przez ustawodawcę zasad uzyskiwania mianowania przez absolwentów KSAP w stosunku do osób, które obrały ścieżkę do mianowania poprzez przebycie drogi postępowania kwalifikacyjnego. Uzasadnił swe stanowisko tym, że egzamin wstępny do KSAP łącznie z kształceniem w Szkole swoim zakresem obejmują zarówno program służby przygotowawczej w służbie cywilnej (przy czym kształcenie w KSAP trwa 18 miesięcy, a program służby przygotowawczej – 6 miesięcy) jak i zakres postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, w wielu punktach wykraczając istotnie poza wymagania stawiane osobom ubiegającym się o mianowanie w służbie cywilnej w drodze postępowania kwalifikacyjnego. Rzecznik postanowił nie kierować sprawy do Trybunału Konstytucyjnego przede wszystkim z uwagi na brak wspólnej cechy istotnej (relewantnej) absolwentów KSAP i osób wybierających drogę postępowania kwalifikacyjnego przy ubieganiu się o mianowanie do służby cywilnej. Wskazanie takiej cechy uzasadniającej równe traktowanie podmiotów prawa jest warunkiem koniecznym przy zarzucie naruszenia art. 32 Konstytucji.

2. Rzecznik zwrócił się do Szefa Służby Cywilnej³⁰³ z prośbą o zbadanie przepisów art. 92 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej³⁰⁴ regulujących wymiar i rozkład czasu pracy członków korpusu tej służby. Wskazane przepisy przewidują bowiem m.in., że w razie potrzeb urzędu członek korpusu służby cywilnej na polecenie przełożonego obowiązany jest wykonywać pracę poza normalnymi godzinami pracy, w tym w wyjątkowych przypadkach także w nocy oraz w niedziele i święta. Jednakże czas wolny za pracę w godzinach ponadwymiarowych przysługuje tylko pracownikowi służby cywilnej; urzędnik zaś ma prawo do czasu wolnego jedynie za pracę wykonywaną w porze nocnej, w niedzielę i święto. Zasady te są odmienne od określonych w ustawie z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³⁰⁵ oraz Kodeksie pracy. Zdaniem Szefa Służby Cywilnej³⁰⁶ kwestię tą reguluje cytowana wyżej ustawa oraz

³⁰² Pismo SSC S.C.-024-143/04/WLP z 1.02.2005 r.

³⁰³ RPO-466203-VIII/04 z 19.03.2004 r.

³⁰⁴ Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

³⁰⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

³⁰⁶ Pismo z 7.06.2004 r. S.C. 024-35/04.

wydany na jej podstawie akt wykonawczy³⁰⁷. W zakresie unormowanym tymi przepisami nie stosuje się więc powszechnie obowiązujących regulacji. Ustawa, o której mowa, przewiduje rekompensowanie pracy poza normalnymi godzinami pracy wyłącznie przez udzielanie czasu wolnego bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu. W ocenie Szefa Służby Cywilnej, taki charakter regulacji jest dopuszczalny w ustawie będącej pragmatyką pracowniczą, a te mogą odmiennie kształtować prawa i obowiązki danej grupy pracowniczej, przy czym regulacje te nie muszą być korzystniejsze od powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy ani nie muszą zawierać unormowań skorelowanych z innymi pragmatykami. Szef Służby Cywilnej podkreślił również, że członek korpusu służby cywilnej zobowiązany jest do pracy poza normalnymi godzinami pracy tylko ze względu na potrzeby urzędu, które powinny być rozumiane jako potrzeby szczególne.

3. W wystąpieniu skierowanym do Szefa Służby Cywilnej³⁰⁸ Rzecznik poruszył kwestię zależności dopuszczania do konkursu na stanowisko dyrektora generalnego urzędu od posiadania przez zainteresowaną osobę poświadczenia bezpieczeństwa upoważniającego do dostępu do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową oznaczoną klauzulą „tajne”. Rzecznik podkreślił, że w świetle przepisów ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych³⁰⁹ dostęp do informacji niejawnych o różnym stopniu niejawności mają wyłącznie osoby, wobec których przeprowadzono postępowanie sprawdzające w oparciu o jej przepisy. Takie zaś postępowanie przeprowadza Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego na pisemny wniosek podmiotu upoważnionego na podstawie odrębnych przepisów do obsady stanowisk lub zlecenia prac w razie ubiegania się osoby o takie stanowisko lub zlecenie, przy czym postępowanie takie wymaga zgody tej osoby. Odpowiedź udzielona przez Szefa Służby Cywilnej³¹⁰ wskazuje na problemy występujące w praktyce przy ustalaniu indywidualnych wymagań na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zgodnie z przepisami art. 43 ust. 3 zdanie drugie ustawy o służbie cywilnej³¹¹ oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 3 listopada 1999 r. w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przepro-

³⁰⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14.04.2000 r. w sprawie zasad ustalania rozkładu i wymiaru czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej (Dz.U. Nr 28, poz. 350 ze zm.).

³⁰⁸ RPO-467884-VIII/04/JP z 26.04.2004 r.

³⁰⁹ Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.

³¹⁰ Pismo z 22.06.2004 r. S.C.-024-49/042.

³¹¹ Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

wadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej³¹², co stało się powodem znacznego opóźnienia ogłoszenia konkursu i obsadzenia stanowiska w wyniku konkursu. Szef Służby Cywilnej podkreślił również, że jesienią 2003 r. z inicjatywy Prezesa RM, podjęta została próba wypracowania standardowych wymagań na stanowiska dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich. Te standardowe wymagania miały zostać zlecone do stosowania kierownikom urzędów, a w konsekwencji usprawnić proces prowadzenia konkursów na takie stanowiska oraz ograniczyć zróżnicowanie wymagań na podobne stanowiska. Dyskusja prowadzona na ten temat z Szefem Kancelarii Premiera została jednak z nieznanych przyczyn wstrzymana. Tym samym – jak określa to Szef Służby Cywilnej – niezwykle pożyteczna inicjatywa Prezesa RM nie doczekała się realizacji.

I. Wniosek o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały wyjaśniającej rozbieżności w orzecznictwie z zakresu prawa pracy

1. Rzecznik wniósł o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, poprzez odpowiedź na pytanie prawne: czy wprowadzenie ponadzakładowym układem zbiorowym pracy mniej korzystnych dla pracowników zasad wypłaty dodatku za staż pracy oraz dodatków za pracę w warunkach szkodliwych dla zdrowia, uciążliwych i niebezpiecznych, wymaga zastosowania art. 241¹³ § 2 Kodeksu pracy, także wówczas, gdy nowe zasady nie powodują obniżki globalnego wynagrodzenia pracownika³¹³ Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę, iż wprowadzenie układem zbiorowym pracy mniej korzystnych dla pracowników warunków nabywania i ustalania wysokości niektórych składników wynagrodzenia za pracę wymaga wypowiedzenia dotychczasowych warunków umowy o pracę także wtedy, gdy ukształtowane nowym układem wynagrodzenie nie uległo obniżeniu (art. 241¹³ § 2 Kp)³¹⁴.

2. Rzecznik podzielił pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w związku ze skargą konstytucyjną dotyczącą m.in. art. 8 Kodeksu pracy oraz art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych³¹⁵, w której nie

³¹² Dz.U. Nr 91, poz. 1028.

³¹³ RPO-465890-VIII/04 z 4.02.2004 r.

³¹⁴ Uchwała składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 15.09.2004 r III PZP 3/04.

³¹⁵ Ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

kwestionując zgodności samej klauzuli generalnej wyrażonej w ww. art. 8 Kp z Konstytucją, zakwestionowano możliwość modyfikowania przez tę klauzulę normatywnej treści art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych. Trybunał podkreślił, że klauzule w prawie cywilnym (a więc – wobec tożsamości normy art. 8 Kp z normą wyrażoną w art. 5 Kc – także w prawie pracy) mają charakter obiektywny i nie dają sądom prawa do samoistnego i nieobiektywnego stosowania prawa. Rzecznik nie przystąpił do skargi³¹⁶.

J. Współpraca z parlamentarzystami

Do Rzecznika wielokrotnie zwracali się posłowie i senatorowie w indywidualnych sprawach obywateli. Były to sprawy, w których Rzecznik nie posiada uprawnień do podjęcia działań³¹⁷, minął termin uprawniający Rzecznika do wniesienia kasacji w sprawie pracowniczej³¹⁸ kasacja nie jest możliwa ze względu na to, iż od danego orzeczenia kasacja nie przysługuje³¹⁹ chodziło o poinformowanie o postępowaniu sądowym przy ustalaniu wypadku przy pracy³²⁰, informujące o uporczywym łamaniem praw pracowniczych i związkowych, co wywołało interwencję w Państwowej Inspekcji Pracy i prokuraturze³²¹. W każdym przypadku została wskazana zainteresowanej osobie możliwa droga dalszego działania. Złożona także została, na blankiecie Biura Poselskiego, skarga przez posła w jego własnej sprawie, w której toczy się postępowanie sądowe³²². Rzecznik wyjaśnił posłowi przyczyny niemożności ingerowania w niezawisłość sądów. Oceniając współpracę z parlamentarzystami można sformułować wnioski, iż nie są dokładnie zorientowani w kompetencjach Rzecznika. W wielu przypadkach ograniczając swoje działania do przekazania sprawy Rzecznikowi, oczekując pozytywnego dla swego petenta załatwienia.

K. Współpraca ze związkami zawodowymi i organizacjami obywatelskimi

W związku ze skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpieniem Przewodniczącego KK NSZZ Solidarność³²³ odnośnie konsekwencji jakie wywołuje tzw. samozatrudnienie w sferze praw pracowniczych,

³¹⁶ RPO-480672-VIII/04.

³¹⁷ RPO-468524-VIII/04, RPO-466411-VIII/04.

³¹⁸ RPO-464101-VIII/04.

³¹⁹ RPO-478314-VIII/04.

³²⁰ RPO-471236-VIII/04.

³²¹ RPO-480168-VIII/04.

³²² RPO-471358-VIII/04.

³²³ Pismo z 25.03.2004 r. PKK/736/04.

w BRPO w dniu 30 czerwca 2004 r. odbyła się konferencja³²⁴ pt. Samozatrudnienie – przyczyny zjawiska i skutki związane z jego rozprzestrzenianiem się, w ramach której dokonano analizy naukowej tego zjawiska, oceny ze strony związków zawodowych oraz pracodawców. W konferencji udział wzięli przedstawiciele Parlamentu, nauki, sądownictwa, Państwowej Inspekcji Pracy, pracodawców, związków zawodowych oraz organizacji pozarządowych.

W związku z coraz częściej pojawiającym się problemem mobbingu w miejscu pracy, dostrzegając złożoność problematyki, Rzecznik zorganizował w dniu 26 października 2004 r. konferencję pt. „Mobbing”, w ramach której odbyła się dyskusja nad przyczynami tego zjawiska, jego objawami i skutkami. Zaproszeni zostali przedstawiciele Parlamentu, nauki, sądownictwa, Państwowej Inspekcji Pracy, pracodawców, związków zawodowych oraz organizacji obywatelskich. Obecne były również stowarzyszenia antymobbingowe, które brały udział w spotkaniach przygotowujących konferencję. Konferencja spotkała się z ogromnym zainteresowaniem ze strony mediów, co wskazuje, iż poruszony temat dotyka bardzo aktualnego obecnie problemu.

L. Sprawy indywidualne

Liczną grupę spraw stanowiły wnioski o wniesienie kasacji do Sądu Najwyższego od wyroków sądów pracy (ok. 25 spraw) oraz skargi na niewłaściwą pracę sądów, w tym przewlekłość postępowania (kilkanaście spraw). W żadnym przypadku nie stwierdzono oczywistych przesłanek dopuszczających lub uzasadniających kasację, natomiast w sprawach skarg na pracę sądów i składów orzekających oraz przewlekłość postępowania występowało do przewodniczących wydziałów i prezesów sądów o wyjaśnienia lub informację o stanie sprawy. Nadesłane wyjaśnienia, często z kalendarium czynności procesowych w sprawie, nie potwierdziły rażących zaniedbań lub beczynności sądów, a tym samym słuszności zarzutów skarżących. W wielu przypadkach do wydłużania postępowań dochodziło na skutek działań (składania rozlicznych wniosków procesowych) lub zaniechania niezbędnych czynności przez samych skarżących.

Podobnie jak w latach ubiegłych³²⁵ do Rzecznika wpływają skargi od obywateli mających trudności w dostępie do dokumentacji osobowej i płacowej zlikwidowanych zakładów pracy, co uniemożliwia im udoku-

³²⁴ BRPO-003-18/04.

³²⁵ Patrz Informacja za 2001 r. s. 125-126, za 2002 r. s. 105-106 i za 2003 r. s. 112-113.

mentowanie wysokości utrzymywanego wynagrodzenia, co ma zasadniczy wpływ na wymiar świadczeń emerytalnych lub wysokości kapitału początkowego (w 2004 r. – 30). Interwencje Rzecznika podejmowane w latach ubiegłych nie doprowadziły do zmiany przepisów i zasad dokumentowania wysokości zarobków do celów emerytalno – rentowych. Pewnym ich echem jest utworzenie przez Ministra Kultury Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej³²⁶.

³²⁶ Rozporządzenie Ministra Kultury z 1.06.2004 r. w sprawie utworzenia Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej (Dz.U. Nr 142, poz. 1503).

8. Prawo do zabezpieczenia społecznego

A. Warunki nabywania prawa do emerytury i renty i zasady ustalania ich wysokości

1. Prawo do wcześniejszej emerytury

a. Praca w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze

Wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze stanowi w systemie ubezpieczeń społecznych podstawę do uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury (w wieku niższym niż powszechnie obowiązujący). Z dniem 1 lipca 2004r. dokonano zmian zasad ustalania okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze³²⁷. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym prawo to powiązane było z pracą w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, rozumianą nie jako faktyczne wykonywanie określonych czynności w ramach stosunku pracy, lecz jako pozostawanie w zatrudnieniu w ramach stosunku pracy. W konsekwencji przerwy w pracy, spowodowane czasową niezdolnością do jej świadczenia w związku z chorobą (macierzyństwem) i korzystaniem z wynagrodzenia lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego z tego tytułu były okresami, w których pracownik zachowywał status osoby wykonującej pracę w szczególnym charakterze. To samo dotyczyło okresu urlopu wypoczynkowego czy urlopu dla poratowania zdrowia. Takie stanowisko znajdowało potwierdzenie w orzecznictwie sądowym³²⁸. W świetle przeprowadzonej zmiany przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS³²⁹ do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury uprawnia obecnie wyłącz-

³²⁷ Ustawa z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 121, poz. 1264. W świetle tej zmiany przy ustalaniu okresu zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze nie uwzględnia się: 1) okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenie z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, 2) okresów, w których na mocy szczególnych przepisów pracownik został zwolniony ze świadczenia pracy, w wyjątku okresu urlopu wypoczynkowego.

³²⁸ Por. wyrok SN z 17.04.2002 r., II UKN 337/01, OSNAP z 2004, Nr 1, poz. 8; wyrok SN z 30.07.2003 r., II UK 323/02, OSNAP z 2004 r. Nr 11, poz. 197; uchwała SN z 27.11.2003 r., III UZP 10/03, OSNP z 2004 r. Nr 5, poz. 87.

nie posiadanie odpowiedniej długości okresu faktycznie wykonywanej pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, za wyjątkiem okresu urlopu wypoczynkowego, który również podlega wliczeniu do tych okresów. Wywołało to liczne skargi, które napłynęły do Rzecznika Praw Obywatelskich. W ocenie skarżących wprowadzone zmiany zasadniczo pogarszają ich sytuację. Zaostrzenie wymaganych warunków do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury zmniejszy potencjalną grupę osób uprawnionych do tych świadczeń. Zważywszy zaś na to, że wcześniejsze emerytury są świadczeniami wygasającymi, do których uprawnień zachowują, zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, ubezpieczeni urodzeni w określonych przedziałach wiekowych, trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla tych zmian. Należy ponadto wskazać, że dokonana nowelizacja przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS rodzi nowe wątpliwości interpretacyjne. Wyjaśnienia wymaga w szczególności kwestia możliwości stosowania znowelizowanego przepisu tej ustawy przy badaniu uprawnień nauczycieli do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek, przyznawanej na podstawie art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela³³⁰. Obowiązujące przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz Karty Nauczyciela wyraźnie zachowują dwa odrębne systemy emerytalne nauczycieli. Pierwszy z nich związany z wykonywaniem pracy w szczególnym charakterze określonej w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze³³¹ i drugi, w którym warunki emerytalne regulowane są przepisami Karty Nauczyciela. W ocenie Sądu Najwyższego, skoro przepisy Karty Nauczyciela³³² status nauczyciela powiązały z zatrudnieniem na określonym stanowisku pracy pedagogicznej uznawanej za pracę w szczególnym charakterze, to wykonywanie tej pracy w rozumieniu art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela jest równoznaczne z pozostawaniem nauczyciela w stosunku pracy na takim stanowisku i nie ma podstaw do rozróżniania pojęć „wykonywanie pracy” i „zatrudnienie”. W przypadku ustalania prawa do emerytury na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela uwzględnieniu podlegają więc m.in. okresy urlopów wypoczynkowych, urlopów macierzyńskich, czy urlopów

³²⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 59, poz. 353 ze zm.

³³⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.

³³¹ Dz.U. z 1983 r. Nr 8, poz. 43 ze zm.

³³² Por. wyrok SN z 30.07.2003 r., II UK 323/02, OSNAP z 2004 r. Nr 11, poz. 197; uchwała siedmiu sędziów SN z 28 .04.1986 r., III UZP 8/89, OSNCP z 1986 r. Nr 12, poz. 193).

dla poratowania zdrowia, jak również okresy pobierania zasiłku chorobowego lub opiekuńczego. W świetle znowelizowanych przepisów inaczej dokonywana byłaby zatem ocena stażu pracy w szczególnym charakterze w zależności od tego, na jakiej podstawie ustalane byłyby uprawnienia nauczyciela do emerytury. Przedstawiając ten problem Ministrowi Polityki Społecznej³³³ Rzecznik podkreślił, że taka regulacja prowadzi do istotnej nierówności w prawie w grupie nauczycieli. Ponadto Rzecznik wskazał, że wobec braku przepisów przejściowych, trudno będzie ustalić, według jakich zasad (starych czy nowych) ustalany będzie staż pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymagany na dzień wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS przy badaniu uprawnień do wcześniejszej emerytury. Rzecznik oczekuje na stanowisko w tej sprawie.

b. Reorganizacja urzędu państwowego

Rzecznik podjął problem ograniczenia uprawnień emerytalnych urzędników państwowych, określonych w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³³⁴, którzy z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej³³⁵ stali się z mocy prawa pracownikami służby cywilnej³³⁶. Problem ten był sygnalizowany w 2002 r. Ministerstwu Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Rządowemu Centrum Legislacji oraz Urzędowi Służby Cywilnej. Dyrektor Departamentu Zarządzania Kadrami Służby Cywilnej poinformował³³⁷, że problem ten zostanie rozwiązany w ramach projektowanej nowelizacji ustawy o służbie cywilnej poprzez zmianę przepisu art. 93 ust. 2, wprowadzającą analogiczne rozwiązanie, jak w art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W związku z tym Rzecznik wystąpił do Szefa Służby Cywilnej z kolejnym pismem o przedstawienie informacji o stanie prac nad tym projektem³³⁸. W odpowiedzi potwierdzono³³⁹, że opracowany został projekt nowelizacji art. 93 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, w kierunku zaproponowanym przez Rzecznika. Do

³³³ RPO-479960-III/04 z 21.09.2004 r.

³³⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

³³⁵ Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

³³⁶ Dotyczy to także pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych, z tym, że w stosunku do tej grupy pracowników służby cywilnej, w okresie do końca 2010 r., utrzymana została w mocy dotychczasowa podstawa nawiązania stosunków pracy (por. treść art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych w związku z art. 93 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej).

³³⁷ Pismo z 16.09.2002 r.

³³⁸ RPO-423243-III/02 z 7.05.2004 r.

³³⁹ Pismo z 31.05.2004 r.

końca grudnia 2004 r. prace specjalnego zespołu rządowego nad projektem tej ustawy nie zostały jeszcze zakończone.

2. Prawo do renty.

a. Sytuacja osób uznanych za zdolne do pracy po dłuższym okresie pobierania renty

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej podniesiony został przez Rzecznika problem³⁴⁰ osób, które po dłuższym okresie pobierania świadczenia rentowego zostały uznane za zdolne do pracy. Większość z nich skorzystała z przysługujących im środków odwoławczych i skierowała sprawę utraty prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy na drogę sądową. Postępowanie sądowe w takich sprawach jest na ogół długotrwałe, szczególnie ze względu na potrzebę przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych lekarzy, których zadaniem będzie zweryfikowanie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS. Odmowa prawa do renty w praktyce oznacza często utratę dotychczasowego podstawowego źródła utrzymania nie tylko dla świadczeniobiorcy, ale także dla jego rodziny. Znajdujące się w takiej sytuacji osoby, nie czekając na rozstrzygnięcie sądowe w kwestii ich uprawnień do renty, ubiegają się o rejestrację w urzędzie pracy i uzyskanie zasiłku dla bezrobotnych. Niektóre urzędy pracy wydają w takich sprawach decyzje o dokonaniu rejestracji i wypłacie zasiłku dla bezrobotnych na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu³⁴¹. W zasadzie jednak poinformowanie urzędu pracy o złożonym odwołaniu od decyzji organu rentowego w sprawie utraty prawa do renty staje się przyczyną wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy prawa do renty przez sąd. Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej³⁴² takim osobom pozostaje wówczas możliwość ubiegania się o prawo do zasiłku okresowego. Z otrzymywanych skarg wynika, że ze względu na ograniczone środki finansowe pomoc taka nie jest udzielana, albo wysokość zasiłków i okres ich wypłaty ustalane są na minimalnym poziomie. W wyroku z dnia 20 stycznia 2001 r.³⁴³ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy art. 31

³⁴⁰ RPO-459621-III/03 z 4.03.2004 r.

³⁴¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 zez m.

³⁴² Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

³⁴³ SK 15/01, OTK ZU Nr 8/2001, poz.25. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że prawo do zabezpieczenia społecznego nie realizuje się wyłącznie w formie pomocy społecznej, a tym bardziej w szczególnej postaci tej pomocy jaką stanowi zasiłek okresowy, który jest jednym ze świadczeń, które ustawodawca przewidział w ramach zabezpieczenia społecznego. (por. też postanowienie K. 28/99, OTK ZU Nr 5/2000, poz. 150)

ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 marca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania zasiłku okresowego³⁴⁴ są zgodne z art. 67 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika wyrok Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednak, że w rezultacie działań legislacyjnych powinien powstać cały system form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść pojęcia zabezpieczenie społeczne. System ów jako całość ma umożliwić obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania, realizację tego konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W końcowej części wystąpienia do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik poprosił o przedstawienie informacji o formach wsparcia udzielanego takim osobom i dokonanie oceny tego systemu z punktu widzenia skutecznej realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. W odpowiedzi Minister poinformował³⁴⁵, że osoba, która po okresie pobierania świadczenia rentowego została uznana za zdolną do pracy może zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna. Nie dotyczy to oczywiście osób, które nie spełniają warunków do uzyskania statusu bezrobotnego określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – np. posiadają 2 ha przeliczeniowe ziemi. Uzyskane w tej sprawie wyjaśnienia nie rozwiązały wszystkich wątpliwości zgłoszonych przez Rzecznika w tej sprawie. Z tego względu bieżącej analizie poddawane będą skargi osób tracących prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy zarówno pod kątem potencjalnych możliwości ubiegania się o świadczenia związane z bezrobociem, jak też w szerszym kontekście ochrony, wynikającej z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

b. Utrata zdolności do pracy w okresie pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego

Rzecznik powrócił do problemu braku uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy u osób, które stały się niezdolne do pracy w okresie pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego³⁴⁶. Osoby te posiadają przy tym okres ubezpieczenia wymagany do nabycia prawa do emerytury. Problem ten miał być załatwiony w ten sposób, że wobec takich osób nie będzie znajdował zastosowania warunek, aby niezdolność do

³⁴⁴ Dz.U. Nr 26, poz. 140.

³⁴⁵ Pismo z 31.03.2004 r., w którym stwierdzono m.in., że korzystanie przez osobę tracącą prawo do renty z możliwości odwołania się od niekorzystnej dla niej decyzji nie oznacza, iż dana osoba nie może zarejestrować się w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna.

³⁴⁶ RPO-438770-III/03 z 24.06.2003 r.

pracy powstała w okresie ubezpieczenia lub przed upływem 18 miesięcy od ustania ubezpieczenia. Jednakże nowelizacja art. 57 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dokonana przepisami ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej³⁴⁷ spowodowała, że prawo to ograniczono tylko do kategorii osób całkowicie niezdolnych do pracy zarobkowej. Taka regulacja eliminuje z prawa do świadczenia rentowego osoby, które w okresie pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego stały się częściowo niezdolne do pracy. W ocenie Rzecznika rozwiązanie zawarte w art. 57 ustawy emerytalnej nie jest właściwe i prowadzi do naruszenia zasady równości, bowiem w świetle przepisów tej ustawy zarówno całkowita jak i częściowa niezdolność do pracy – przy spełnieniu pozostałych warunków – uprawniają do otrzymania świadczenia rentowego. Rzecznik poprosił Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej o ustosunkowanie się do tej kwestii³⁴⁸. W odpowiedzi Minister Polityki Społecznej³⁴⁹ wyjaśnił, że – zgodnie z obowiązującą definicją (art. 12 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) – całkowita niezdolność do pracy ma miejsce wówczas, gdy nastąpiła utrata zdolności do wykonywania jakiejkolwiek pracy. Częściowo niezdolną do pracy jest natomiast osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. W świetle tego stanowiska Rzecznik podjął analizę zmienionego stanu prawnego pod kątem ustalenia, czy takie zróżnicowanie uprawnień osób niezdolnych do pracy w zakresie prawa do renty odpowiada konstytucyjnym zasadom równości i sprawiedliwości.

3. Ponowne ustalenie prawa do emerytury i renty

Rzecznik kontynuował podjęte działania związane z możliwością zmiany prawomocnych decyzji organów rentowych, wydanych w sprawie przyznania świadczenia emerytalnego lub rentowego. W szczególności dotyczyło to ustalenia zasad utraty prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski³⁵⁰. W dwóch kasacjach skierowanych do Sądu Najwyższego³⁵¹ Rzecznik zarzucił naruszenie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja w sprawie uprawnień do

³⁴⁷ Dz.U. Nr135, poz. 1268 ze zm.

³⁴⁸ RPO-438770-III/03 z 9.04.2004 r.

³⁴⁹ Pismo z 4.07.2004 r., w którym m.in. stwierdzono, że polski system ubezpieczenia społecznego przewiduje ścisły związek między świadczeniem rentowym a pozostawaniem w ubezpieczeniu w zasadzie do chwili wystąpienia niezdolności do samodzielnego utrzymywania się z pracy.

³⁵⁰ Por. Informacja za 2003 rok, s. 101-104 oraz za 2002 rok, s. 82-83.

³⁵¹ RPO-454064-III/03 z 2.12.2003 r. i RPO-453968-III/03 z 27.11.2003 r.

wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki³⁵². Jako okoliczność uzasadniającą przyjęcie kasacji do rozpoznania powołano wątpliwości dotyczące możliwości wszczęcia z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, gdy przy ustalaniu tego prawa organ rentowy nie kwestionował zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia dziecka. W odniesieniu do pierwszej kasacji Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 4 lutego 2004 r.³⁵³ odmówił przyjęcia jej do rozpoznania. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy uznał, że nie występują okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, w szczególności występuje rozbieżność orzecznictwa w odniesieniu do art. 114 ustawy emerytalnej. Występujące w tym zakresie wątpliwości wyjaśniła uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r.³⁵⁴. Według tej uchwały odmienna ocena dowodów dołączonych do wniosku o emeryturę lub rentę, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawnieniu się decyzji przyznającej świadczenie, nie jest okolicznością uzasadniającą wszczęcie z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Nie zachodzi też rażące naruszenie prawa, gdyż ta uchwała odnosi się do dowodów dołączonych do wniosku, a w niniejszej sprawie pozbawienie prawa do wcześniejszej emerytury nastąpiło na podstawie nowych dowodów (opinii lekarskiej opartej m.in. na historii choroby dziecka, która to choroba była podstawą do przyznania prawa do tego świadczenia). Druga kasacja została oddalona przez Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 7 maja 2004 r.³⁵⁵. Sąd Najwyższy podkreślił, że wcześniejsze emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki są świadczeniami szczególnymi i stanowią odstępstwo od ogólnych zasad nabywania prawa do emerytury. Ich szczególny charakter uzasadnia ścisłą interpretację przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia oraz jego utraty³⁵⁶. Analiza zapadających wyroków sądowych w podobnych sprawach wskazała na występowanie innych problemów i skłoniła Rzecznika do wystąpienia do Sądu Najwyższego z kolejnymi dwoma kasacjami³⁵⁷. W kasacjach tych

³⁵² Dz.U. Nr 28, poz. 149 ze zm.

³⁵³ III UK 3/04.

³⁵⁴ III UZP 5/03OSNP 2003 r. Nr 18, poz. 442.

³⁵⁵ III UK 6/04. Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że organ rentowy orzekając o prawie do wcześniejszej emerytury obowiązany był honorować załączone do wniosku stosowne zaświadczenie.

³⁵⁶ Por. uchwała Sądu Najwyższego z 26.11.2002 r., II UZP 9/04, OSNAP 2003 r. Nr 12, poz. 296.

³⁵⁷ RPO-475882-III/04 i RPO-450839-III/03 z 8.04.2004 r.

zarzucono naruszenie art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej, a jako okoliczność uzasadniającą przyjęcie kasacji do rozpoznania powołano występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, dotyczącego sytuacji prawnej pracowników pobierających wcześniejsze emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki i polegające na rozstrzygnięciu, czy istnieje możliwość wstrzymania wypłaty tego świadczenia i stwierdzenia przy tej okazji ustania do niego prawa w wypadku poprawy stanu zdrowia dziecka, czyniącej zbędnym sprawowanie nad nim stałej opieki, w sytuacji braku wyraźnego określenia w przepisach takiej okoliczności jako uzasadniającej ustania prawa do takiego świadczenia. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 listopada 2004 r.³⁵⁸ nie podzielił stanowiska Rzecznika uznając, że art. 134 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 101 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi podstawę prawną wstrzymania wypłaty wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem w sytuacji, gdy ustała przesłanka prawna konieczna do uzyskania tego świadczenia wynikająca z faktu potrzeby sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki. W świetle zapadłych wyroków należy stwierdzić, że Rzecznik wyczerpał przysługujące możliwości działania w zakresie ochrony osób sprawujących opiekę nad dzieckiem specjalnej troski, którym organy rentowe odmawiają prawa do dalszej wypłaty wcześniejszej przyznanej emerytury.

4. Problemy związane z ustalaniem wysokości świadczenia

a. Wysokość emerytury osoby mającej uprzednio ustalone prawo do renty

Do Rzecznika skarżą się osoby, którym organy rentowe odmawiają ponownego ustalenia wysokości emerytur z uwzględnieniem uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r.³⁵⁹. Dotyczy to osób, które

³⁵⁸ III UK 153/04. Sąd Najwyższy wskazał, że prawo do świadczeń określonych w tej ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich ustawowo określonych przesłanek wymaganych do nabycia danego rodzaju prawa, przy czym przesłanki te mogą mieć charakter stały – niezmienny (np. osiągnięcie wieku emerytalnego lub posiadanie określonego minimum okresu składkowego i nieskładkowego ubezpieczenia) lub zmienny (np. stan zdrowia uprawnionego lub określonej osoby bliskiej). Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28.11.2002 r. (III UZP 9/02 – OSNP 2003 r. Nr 12, poz. 296) stwierdził, że: „przesłanki te muszą występować przez cały okres pobierania świadczenia. Świadczenia ubezpieczenia społecznego, w tym również świadczenie w postaci wcześniejszej emerytury, mają kompensować w pewnym stopniu utratę możliwości uzyskiwania przez ubezpieczonego dochodu własną pracą”.

³⁵⁹ III UZP 7/02 (OSNP 2003 Nr 14, poz. 338).

wnioski o zamianę rent z tytułu niezdolności do pracy na emerytury zgłosiły przed 1 stycznia 1999 r. i przed tą datą powstało u nich prawo do emerytur. Występując w tej sprawie do Prezesa ZUS Rzecznik przypomniał³⁶⁰, że w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 11 kwietnia 2003 r. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wyraził zgodę na realizację przez Zakład tej uchwały. Jako uzasadnienie potrzeby stosowania uchwały do wszystkich tych sytuacji przytoczone zostało stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z dnia 3 marca 1999 r.³⁶¹, zgodnie z którym osobie, która uprzednio miała przyznaną rentę inwalidzką przyjmuje się podstawę wymiaru tej renty w wysokości uwzględniającej ostatnią waloryzację, przy zastosowaniu kwoty bazowej obowiązującej w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę, bowiem ani art. 8 ust. 1 pkt 1, ani art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 października 1991 r. nie upoważnia do stosowania innych zasad ustalania kwoty bazowej. Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego, zawarte w uzasadnieniu postanowienia, zostało następnie przyjęte i stosowane przez sądy niższych instancji w odniesieniu do stanu prawnego sprzed 1 stycznia 1999 r. Z tego względu uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r. jest kontynuacją wcześniejszego poglądu Sądu Najwyższego w tej sprawie. Rzecznik wskazał, że uzyskana odpowiedź nie nasuwała zatem wątpliwości, że przekazana Zakładowi decyzja dotyczy wszystkich emerytur przyznanych zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy. Tymczasem okazuje się, iż Zakład realizuje uchwałę tylko wobec osób, których prawo do emerytury powstało od 1 stycznia 1999 r., a więc pod rządami ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W tej sytuacji, że wobec tej samej grupy osób, które zamieniły renty z tytułu niezdolności do pracy na emerytury, stosuje się odmienne zasady ustalania świadczeń, które nie wynikają z przepisów

³⁶⁰ RPO-426944-III/02 z 17.02.2004 r. Oznaczało to, że przy ustalaniu wysokości emerytury osoba, która mając ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy wnioskuje o rzyżycie za podstawę wymiaru emerytury podstawę wymiaru renty, składnik emerytury wynoszący 24% kwoty bazowej oblicza się na podstawie kwoty bazowej obowiązującej w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę. Rzecznik w swoim wystąpieniu postulował konieczność respektowania powyższej uchwały zarówno do emerytów, którzy nabyli prawo do emerytur na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jak i na podstawie przepisów wcześniejszych, tj. art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, a także do osób, które przed przejściem na emeryturę pobierały świadczenia przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, bowiem wszystkie te przepisy analogicznie regulują sprawę podstawy wymiaru przy zamianie ich świadczeń na emerytury.

³⁶¹ III ZP 1/99, OSNAPIUS 1999 Nr 19, poz. 620.

prawa, lecz z przyjętych przez Zakład zasad postępowania. Oczywiście takie osoby wnoszą odwołania od niekorzystnych decyzji i sądy zostają obciążone niepotrzebnie kolejną liczbą spraw. W odpowiedzi Prezes Zakładu poinformował³⁶², że organy rentowe zostały zobowiązane przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej do ścisłego stosowania postanowień uchwały Sądu Najwyższego³⁶³. W tej sytuacji Rzecznik ponownie wystąpił³⁶⁴ do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, informując o napływających skargach w sprawie kwoty bazowej przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. W odpowiedzi na to wystąpienie Minister Polityki Społecznej przedstawił stanowisko, że nie ma podstaw do stosowania przedmiotowej uchwały Sądu Najwyższego do emerytur przyznanych po uprzednio pobieranej rencie inwalidzkiej, o której wniosek zgłoszono przed 1 stycznia 1999 r.³⁶⁵.

b. Waloryzacja emerytur i rent

Przepisami ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw dokonano kolejnej zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent. Była to trzecia modyfikacja uregulowań prawnych w zakresie waloryzacji emerytur i rent od wejścia w życie z dniem 1 stycznia nowego systemu emerytalno-rentowego. W tekście pierwotnym ustawy sformułowano w art. 88 ust. 1 główny cel waloryzacji, a mianowicie zachowanie przez emerytury i renty co najmniej realnej ich wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Wprowadzenie tej regulacji było zapewne podyktowane koniecznością uwzględnienia wielokrotnie prezentowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie³⁶⁶. Przeprowadzo-

³⁶² Pismo z 10.03.2004 r.

³⁶³ III UZP 7/02.

³⁶⁴ RPO-426944-III/02 z 22.04.2004 r.

³⁶⁵ Uzasadniając to stanowisko Minister Polityki Społecznej wskazał, że kwestia będąca przedmiotem orzeczenia Sądu Najwyższego z 29.10.2002 r. nie występowała w okresie obowiązywania ustawy z 17.10.1991 r. o rewaloryzacji. Przepis art. 10 tej ustawy, określający sposób ustalania wysokości emerytury i renty, w tym również emerytury przysługującej osobie, która jako podstawę wymiaru tego świadczenia wskazała podstawę wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy, nie zawierał nakazu stosowania do obliczenia tzw. części socjalnej – aktualnie obowiązującej kwoty bazowej.

³⁶⁶ Dz.U. Nr 191, poz. 1954, zwłaszcza sformułowanego w orzeczeniach z 20.11.1995 r., K 23/95, OTK ZU 1995, poz. 14, z 17.07. 1996 r., K 8/96, OTK ZU 1996, poz. 32 i z 15.10.1997 r., K 11/97, OTK ZU 1997, poz. 39. W orzeczeniach tych konsekwentnie prezentowano pogląd, że prawo do emerytury i renty obejmuje także prawo do jej waloryzacji. Trybunał także stwierdził, że istota prawa do waloryzacji emerytur i rent polega na zapewnieniu tym

ne nowelizacje stały się przedmiotem licznych skarg, kierowanych do Rzecznika w ostatnim czasie przez emerytów i rencistów i ich organizacje przedstawicielskie. Jest oczywiste, że nowe zasady waloryzowania emerytur i rent oznaczać będą niższe podwyżki świadczeń nawet o kilkadziesiąt złotych miesięcznie w niektórych latach. Wobec braku ustawowej gwarancji, że celem waloryzacji jest zachowanie realnej wartości świadczeń mogą powstać uzasadnione wątpliwości, czy przeprowadzona zmiana zasad waloryzacji pozostaje w zgodzie z wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawem do waloryzacji emerytury lub renty, mającej na celu zachowanie realnej wartości świadczenia. Ponadto w skargach podnoszony jest problem odejścia od sformułowanej w przepisach ustawy zasady, że wskaźnik waloryzacji obejmował nie tylko wskaźnik wzrostu cen, ale był także powiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w poprzednim roku kalendarzowym. Niewątpliwie wprowadzenie w to miejsce jedynie możliwości ustalenia w ustawie budżetowej dodatkowego wskaźnika waloryzacji może w praktyce oznaczać, że emerytury i renty podwyższane będą z uwzględnieniem jedynie wskaźnika cen, co w perspektywie doprowadzi do pogorszenia relacji przeciętnych świadczeń w stosunku do wynagrodzeń i oznaczać będzie odsunięcie emerytów i rencistów od udziału w korzyściach, wynikających ze wzrostu gospodarczego. Zasady waloryzacji, będąc parametrem wyznaczającym zasady podziału wytworzonego dochodu, mają zasadnicze znaczenie dla realizacji polityki dochodowej społeczeństwa. Powszechnie przyjmuje się, że waloryzacja odzwierciedlająca wzrost kosztów utrzymania stanowi niezbędne minimum sprawiedliwego podziału dochodów między pokoleniami. Wprowadzenie zasadniczych zmian w zasadach waloryzacji świadczeń długoterminowych odbyło się w ramach programu racjonalizacji finansów publicznych, w tym funduszy ubezpieczeń społecznych. Nie może podlegać dyskusji, że w realizacji programu racjonalizacji finansów publicznych powinny uczestniczyć wszystkie grupy społeczne. Jednak w ocenie skarżących skala tego uczestnictwa w odniesieniu do emerytów i rencistów

cd. przypisu ze str. 117

świadczeniom zachowania realnej wartości. Już pod rządami obecnej Konstytucji – w wyrokach z 22.09.1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100, z 20.12.1999 r., K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 165, z 8.05.2000 r., SK 22/99, OTK ZU Nr 3/2000, poz. 107 i z 22.10.2001 r., SK 16/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 214 – Trybunał potwierdzał wcześniejsze stanowisko, iż prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 Konstytucji.

narusza zasady proporcjonalności, powodując równocześnie naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej. W skargach kwestionowany jest także przyjęty w art. 194a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. sposób stopniowej likwidacji starego portfela. Termin otrzymania emerytury i renty z uwzględnieniem 100% przeciętnego wynagrodzenia uzależniony został od daty urodzenia świadczeniobiorcy. Przyjęte kryterium powoduje, że osoby urodzone przed 1 stycznia 1930 r. otrzymają emerytury i renty z zastosowaniem 100% przeciętnego wynagrodzenia w roku 2006 w wieku 76 lat, a osoby urodzone po 31 grudnia 1929 r. otrzymają emerytury i renty z zastosowaniem nowej kwoty bazowej w wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia dopiero od 1 marca 2010 r., przy czym dla niektórych nastąpi to dopiero w wieku 80 lat. W ocenie skarżących to rozwiązanie pozostaje w kolizji z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Z tych względów Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej³⁶⁷ z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec przedstawionych problemów. Po otrzymaniu odpowiedzi Rzecznik rozważy możliwość dalszych działań w tej sprawie.

c. Zasady potrącania z emerytur i rent

Z napływających do Rzecznika skarg wynikało, że część emerytów i rencistów została zaskoczona obniżeniem z dniem 1 stycznia 2004 r. wysokości wypłacanego im świadczenia, w związku z pobraniem wyższej składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zgodnie z art. 199 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia³⁶⁸ wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 31 grudnia 2004 r. wynosi 8,25% podstawy wymiaru i jest o 0,25% wyższa od wysokości składki pobieranej w 2003 r. Skutkiem podwyższenia wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne od 1 stycznia 2004 r. jest obniżenie kwoty wypłacanego świadczenia w stosunku do kwoty świadczenia, przekazanego w grudniu 2003 r. W świetle zaś art. 27 ust. 8 tej ustawy za osobę pobierającą emeryturę lub rentę składkę jako płatnik oblicza, pobiera z kwoty emerytury lub renty i odprowadza ZUS, KRUS, inna instytucja emerytalno-rentowa wypłacającego świadczenia albo bank lub inny podmiot dokonujący wypłaty emerytury lub renty z zagranicy. ZUS przekazał Rzecznikowi stanowisko, zgodnie z którym organy rentowe nie mają podstaw do wydawania decyzji w tych sprawach, ponieważ zmiana wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne nie ma wpływu na zmianę uprawnień do świadczeń

³⁶⁷ RPO- 488390-III/04 z 16.11.2004 r.

³⁶⁸ Dz.U. Nr 45, poz. 381 ze zm.

z ubezpieczenia społecznego ani na zmianę wymiaru tego świadczenia. Stanowisko to budzi wątpliwości przede wszystkim dlatego, że brak decyzji organu rentowego z zakresu wymierzania i pobierania składek pozbawia zainteresowanych możliwości odwołania do właściwego sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kpc o postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Takie odwołanie przysługuje zgodnie z art. 148 ust. 3 ustawy od decyzji Prezesa Funduszu w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego. Katalog spraw, w których decyzję wydaje Prezes Funduszu, nie obejmuje jednak spraw z zakresu wymierzania i pobierania składek, które należą do właściwości organów ubezpieczenia społecznego. Z tego względu przepisami ustawy dokonano zmiany art. 36 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁶⁹. W ramach tej zmiany rozszerzono katalog decyzji wydawanych przez Prezesa Kasy o sprawy wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne i wprowadzono zastrzeżenie, że decyzje z tego zakresu podejmowane są przez Prezesa Kasy w sprawach spornych. Zdaniem Rzecznika taka regulacja odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego oraz zapewnia dostęp do sądu. Nie można przecież wykluczyć błędu organów przy podejmowaniu decyzji z zakresu wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne. Powstaje zatem problem zasadności ograniczenia powyższej regulacji prawnej tylko do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i braku wprowadzenia podobnych zmian przepisów w systemie ubezpieczeń społecznych oraz w systemie zaopatrzenia służb mundurowych. Zwracając się w tej sprawie do Ministra Polityki Społecznej Rzecznik poprosił³⁷⁰ o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi Minister³⁷¹ wskazał, że właściwym rozwiązaniem było wprowadzenie odpowiedniego przepisu w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ analogicznie do obowiązujących rozwiązań przyjętych dla podatku dochodowego od osób fizycznych w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁷². Stosownie do art. 75 § 1 wymienionej wyżej ustawy, jeżeli podatnik kwestionuje zasadność pobrania przez płatnika podatku albo wysokość pobranego podatku, może złożyć wniosek o stwierdzenie nadpłaty podatku bezpośrednio do urzędu skarbowego właściwego według miejsca zamieszkania – bez pośrednictwa płatnika. Wychodząc naprzeciw sugestiom Rzecznika, Minister Polityki Społecznej poinformował, że do

³⁶⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 8, poz. 25 ze zm.

³⁷⁰ RPO-461619-III/04 z 15.03.2004 r.

³⁷¹ Pismo z 27.04.2004 r.

³⁷² Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

czasu ewentualnego przyjęcia zaproponowanego rozwiązania prawnego oddziały zakładu będą wydawać decyzje na wniosek zainteresowanego emeryta lub rencisty (wydanie decyzji dla wszystkich emerytów i rencistów to koszt ok. 9 mln zł). W ocenie Ministra Polityki Społecznej zaproponowane rozwiązanie ma charakter tymczasowy i nie rozwiązuje problemu, ale przynajmniej w części spełni oczekiwania zainteresowanych emerytów i rencistów, a przede wszystkim da możliwość odwołania do sądu. Przedmiotem skarg stały się również zasady potrącania ze świadczeń emerytalnych i rentowych z tytułu odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej³⁷³. Do tego problemu³⁷⁴ obszerne stanowisko przedstawił Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej³⁷⁵.

d. Wydawanie zaświadczeń potwierdzających wysokość wynagrodzenia. Dokument potwierdzający uprawnienia emerytów i rencistów

Zgodnie z § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń³⁷⁶ dokumentem potwierdzającym wysokość wynagrodzenia w celu ustalenia podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych jest zaświadczenie wystawione przez pracodawcę na druku określonym przez ZUS (druk ZUS Rp-7) lub legitymacja ubezpieczeniowa, zawierająca odpowiednie wpisy o okresach ubezpieczenia i osiągniętych w tych okresach wynagrodzeniach. Obowiązuje przy tym generalna zasada, że zaświadczenia zawierające wysokość osiągniętych wynagrodzeń lub dochodu powinny być wystawione przez pracodawcę na podstawie dokumentacji płacowej. Stanowi o tym w szczególności art. 125 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie zaś z art. 121 tej ustawy wyciągi z akt stanu cywilnego, zaświadczenia wydawane w celu ustalenia uprawnień do świadczeń oraz pisma o wydanie tych dokumentów są

³⁷³ Regulujące ten problem przepisy art. 140 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ulegały kilkakrotnym zmianom. Ostatnio z dniem 1.01.2004 r. na podstawie art. 66 pkt 3 ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przepis art. 140 ust. 4 pkt 3 otrzymał brzmienie, w świetle którego potrącenia z tego tytułu nie mogą przekraczać 65% miesięcznego świadczenia. Z analizy skarg wynika, że działające na podstawie tego przepisu organy rentowe potrącają 65% emerytury lub renty, co w praktyce oznacza zwiększenie o 5 punktów procentowych dotychczas potrącaną kwotę. W wielu wypadkach prowadzi to do sytuacji, w której kwota potrącenia przewyższa kwotę odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, ustaloną na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej.

³⁷⁴ RPO-463341-III/04 z 8.03.2004 r.

³⁷⁵ Pismo z 2.04.2004 r. wyjaśniające wątpliwości w metodyce ustalania opłat oraz dokonywanych z nich potrąceń. Podkreślono w nim, że podstawę dla tych czynności stanowią wyłącznie przepisy ustawy o pomocy społecznej.

³⁷⁶ Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.

wolne od opłat. Powszechnie znane kłopoty z uzyskaniem dokumentacji płacowej dla potrzeb ustalania prawa do emerytury lub renty zmodyfikowały poprzednio obowiązujące zasady. Obecnie osoba nie mająca możliwości uzyskania wskazanych dowodów może przedłożyć organowi rentowemu kopie dokumentacji płacowej sporządzone przez archiwum lub przez inne instytucje przechowujące dokumentację danego zakładu pracy, bądź prywatne firmy przechowalnicze. Ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw³⁷⁷ dokonano nowelizacji przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³⁷⁸. W jej wyniku, od 1 kwietnia 2003 r. przedsiębiorcy, archiwa państwowe oraz Stowarzyszenie Archiwistów Polskich mogą wykonywać działalność gospodarczą w dziedzinie przechowywania dokumentacji osobowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania. Nowelizacja wypełniła istniejącą lukę prawną polegającą na tym, iż działalność w tym zakresie była dotychczas prowadzona przez wskazane wyżej podmioty w oparciu o przepisy ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej³⁷⁹, jednakże bez określenia opłat za tego rodzaju usługi. W nowym stanie prawnym maksymalna wysokość opłat została określona w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 14 lipca 2003 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania³⁸⁰. Wydawanie – na podstawie posiadanych materiałów archiwalnych – uwierzytelnionych odpisów, wypisów, wyciągów, a także zaświadczeń ma obecnie szeroki zakres. Powszechnie jest zatem odczucie, że kompletowanie dokumentacji płacowej, niezbędnej do ustalenia wysokości świadczenia emerytalno-rentowego lub przeliczenia jego wysokości, pociąga za sobą konieczność ponoszenia opłat. Część osób, zmuszona do ponoszenia tego typu opłat, kwestionuje w skargach do Rzecznika ich legalność w powołaniu się na art. 121 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wydaje się, że tego typu wątpliwości nie powstałyby, gdyby przepis ten uległ odpowiedniej modyfikacji w ramach przeprowadzonej w 2002 r. zmiany przepisów regulujących działalność gospodarczą w dziedzinie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmiany art. 121 ustawy emerytalnej³⁸¹. W od-

³⁷⁷ Dz.U. Nr 241, poz. 2074.

³⁷⁸ Ustawa z 14.07.1983 r. – Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1396 ze zm.

³⁷⁹ Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

³⁸⁰ Dz.U. Nr 135, poz. 1270.

³⁸¹ RPO-452513-III/03 z 12.01.2004 r.

powiedzi Minister stwierdził³⁸², że resort ten stoi na stanowisku, że przepis ust. 1 art. 121 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, stwierdzający, że wyciągi z akt stanu cywilnego, zaświadczenia wydawane w celu ustalenia uprawnień do świadczeń oraz pisma o wydanie tych dokumentów są wolne od opłat, odnosi się wyłącznie do wyciągów i zaświadczeń wydawanych przez Urzędy Stanu Cywilnego oraz zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniu wydawanych przez pracodawców i ich następców prawnych. Rzecznik w dalszym ciągu analizować będzie napływające skargi na praktykę stosowania powołanych wyżej przepisów.

Rzecznik doszedł również do wniosku, że pilnym zadaniem ustawodawczym jest uregulowanie podstaw do wydawania emerytom i rencistom odpowiednich legitymacji, potwierdzających ich uprawnienia. Z dniem 1.01.2003 r. na podstawie ustawy z 18.12.2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw art. 41 ust. 10 ustawy otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym Zakład został zwolniony z przekazywania powyższych informacji w przypadku pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne z emerytur i rent. Od tej daty nie ma zatem formalnych podstaw do wysyłania przez Zakład emerytom i rencistom dowodu potwierdzającego kwotę przekazanej emerytury lub renty. Trudno sobie jednak wyobrazić konsekwencje wycofania się Zakładu z wysyłania takich odcinków wszystkim osobom otrzymującym świadczenia. Należy mieć na względzie, że emeryci i renciści uprawnieni są do szeregu ulg i przywilejów, a ich realizacja następuje po okazaniu dowodu potwierdzającego prawo do świadczeń emerytalno-rentowych. Dokumentowanie uprawnień odcinkiem emerytury albo renty lub wyciągiem z konta bankowego pozostaje w kolizji z potrzebą zagwarantowania świadczeniobiorcom odpowiedniego poziomu ochrony prywatności. Wprowadzenie ustawowego obowiązku wydawania legitymacji emerytom i rencistom, potwierdzających ich uprawnienia do różnego rodzaju ulg i zniżek, jest zatem konieczne przede wszystkim w celu doprowadzenia do zgodności omawianych przepisów z Konstytucją. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik podkreśli, że

³⁸² Pismo z 15.02.2004 r. Przepis ten, zdaniem resortu, odnosi się wyłącznie do zaświadczeń wydawanych dla potrzeb emerytalno-rentowych przez tych pracodawców i ich następców prawnych, którzy przechowują dokumentację płacową na innych zasadach niż prowadzenie działalności gospodarczej. W przypadku bowiem, gdy jest to archiwum przy zakładzie pracy, ale prowadzone na zasadach określonych w art. 51a i następnych ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, zdaniem resortu ma ono prawo pobierać opłaty za wydawane kopie i odpisy przechowywanych dokumentów. Konieczność pobierania tych opłat przez te podmioty wynika z ponoszonych przez nie kosztów.

aktualnie brak jest podstaw prawnych do wysyłania emerytom i rencistom, których świadczenia emerytalno-rentowe przekazywane są na rachunek bankowy, odcinków wypłaty świadczeń³⁸³. W odpowiedzi Minister ten przyjął za uzasadniony pogląd³⁸⁴, że niezbędna jest kompleksowa zmiana uregulowań w tym zakresie. Na podstawie zmienionego art. 68 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wydane zostało rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 12 sierpnia 2004 r. w sprawie wzoru legitymacji emeryta-rencisty oraz trybu jej wydawania, wymiany lub zwrotu.

B. Ubezpieczenie chorobowe

1. Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących działalność gospodarczą

Rzecznik wciąż otrzymuje znaczną ilość skarg związanych z przyjętymi zasadami ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym działalność gospodarczą. Od wejścia w życie nowego systemu ubezpieczeń społecznych problem ten był przedmiotem wystąpień Rzecznika kierowanych³⁸⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W odpowiedzi Minister zaznaczył, że nie może zgodzić się z zarzutem, że wyrażone w ustawie oczekiwanie terminowego opłacania składek w zamian za przynależność do ubezpieczenia chorobowego narusza ochronę ubezpieczeniową osób prowadzących działalność gospodarczą. W uzasadnionych przypadkach ZUS może bowiem wyrazić zgodę na opłacenie składki chorobowej po terminie. Przy rozpatrywaniu takich wniosków brany jest pod uwagę całokształt sprawy, a więc czy nie występują zaległości w opłacaniu składek, czy są one opłacane po terminie, jak wielka jest kwota niedopłaty, jak również częstotliwość składania zwolnień lekarskich. Minister zapewnił również, że osoby, które poprzednio nie zapłaciły składek w terminie i w pełnej wysokości, ale później opłacają je już w prawidłowej wysokości i w odpowiednim terminie, mimo braku złożenia ponownego wniosku o objęcie ubezpieczeniem chorobowym, są traktowane jak osoby, które złożyły taki wniosek (wniosek dorozumiany).

³⁸³ RPO-460108-III/04 z 3.03.2004 r.

³⁸⁴ Pismo z 23.03.2004 r.

³⁸⁵ RPO-349626-III/00 z 7.11.2000 r., z 3.07.2002 r. oraz z 27.08.2002 r. Wystąpienia dotyczyły regulacji zawartej w art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Z analizy skarg wynikała potrzeba wprowadzenia w przepisach ustawy zmian, stwarzających osobom, które pod wpływem błędu lub wskutek szczególnych okoliczności nieprawidłowo opłaciły składkę na ubezpieczenie chorobowe realnych możliwości dalszego pozostawania w ubezpieczeniu chorobowym.

Mając na uwadze powyższe w dniu 27 sierpnia 2002 r. Rzecznik zwrócił się z wnioskiem do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o usankcjonowanie takiej praktyki działania organów rentowych poprzez odpowiednią nowelizację przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W ocenie Rzecznika podjęcie takiej inicjatywy ustawodawczej wzmocniłoby poziom ochrony ubezpieczeniowej osób prowadzących działalność pozarolniczą i wyłączyłoby decyzje z tego zakresu ze sfery swobodnego uznania organów rentowych³⁸⁶. W związku z tym Rzecznik wystąpił też do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych³⁸⁷ o przedstawienie stanowiska. Z odpowiedzi Prezesa Zakładu wynika, że powszechne jest korzystanie przez oddziały Zakładu z możliwości wyrażania zgody na opłacenie składek po terminie, jeżeli zwłoka była spowodowana szczególnymi okolicznościami. Każdy wniosek jest wnikliwie analizowany, a przy jego rozpatrywaniu brane są pod uwagę okoliczności podane we wniosku oraz dotychczasowy przebieg ubezpieczeń zainteresowanego. Ponadto Zakład uznaje, iż pozostając w dobrowolnym ubezpieczeniu chorobowym (na zasadach dorozumianego wniosku) osoby opłacające składki w terminie i w pełnej wysokości, pomimo, że nie złożyły formalnego wniosku do tego rodzaju ubezpieczenia³⁸⁸.

2. Podstawa wymiaru zasiłku chorobowego

Do Rzecznika kierowane są także skargi dotyczące ograniczenia wysokości podstawy wymiaru zasiłku chorobowego przysługującego za okres po ustaniu ubezpieczenia chorobowego. Zasady ustalania wysokości zasiłków chorobowych, a tym samym podstawy ich wymiaru reguluje ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa³⁸⁹. Zdaniem skarżących

³⁸⁶ Sejm nowelizował w latach 2002 i 2003 r. kilkakrotnie ustawę z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ale żadna z nich nie wprowadziła zmian na zasadach dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego. Obecnie do Rzecznika nadal napływają skargi dotyczące wyłączenia z ubezpieczenia chorobowego osób, które przez ostatni okres kilku lat opłacają prawidłowo składki na ubezpieczenie chorobowe z tego powodu, że w latach poprzednich opłaciły składkę po terminie lub w nienależnej wysokości. Oznaczałoby to, że organy rentowe nie stosują zasady, zgodnie z którą późniejsze opłacenie składki w prawidłowej wysokości i w odpowiednim terminie powoduje traktowanie takich osób jako objętych ubezpieczeniem chorobowym.

³⁸⁷ RPO-405031-III/02 z 23.01.2004 r.

³⁸⁸ Prezes Zakładu zwrócił ponadto uwagę, iż generalnie z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, że jednym z podstawowych obowiązków płatników składek jest terminowe opłacanie i rozliczanie składek na ubezpieczenia społeczne.

³⁸⁹ Dz.U. Nr 60, poz. 636 ze zm.

przyjęta regulacja ograniczająca podstawę wymiaru zasiłku za okres po ustaniu ubezpieczenia narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania, jak również zasadę sprawiedliwości społecznej, a także pozostaje w sprzeczności z obowiązującą w systemie ubezpieczeń społecznych zasadą wzajemności i proporcjonalności świadczeń i składek. Opłacając składkę na ubezpieczenie chorobowe bez ograniczania jej górnego pułapu ubezpieczeni będący pracownikami mają prawo oczekiwać, że zasiłek chorobowy będzie ustalany w relacji do podstawy wymiaru tej składki, niezależnie od tego czy przysługiwać będzie w trakcie pozostawania w ubezpieczeniu, czy też za okres po ustaniu ubezpieczenia. Rzecznik, podziеляjąc te argumenty, zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁹⁰ w tej sprawie. Z udzielonej obszernej odpowiedzi³⁹¹ wynika, że Minister Polityki Społecznej nie widzi żadnej nieprawidłowości w ograniczeniu podstaw wymiaru zasiłku chorobowego przysługującego za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego do 200% przeciętnego wynagrodzenia (tak ustalone przeciętne wynagrodzenie nie obniża się o 18,71%). Z dniem 1 lipca 2004 r. przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw dokonano zmiany brzmienia art. 46 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, polegającej na obniżeniu z 200% do 100% przeciętnego wynagrodzenia jako podstawy wymiaru zasiłku chorobowego wypłacanego po ustaniu ubezpieczenia chorobowego. Rzecznik prowadzi prace nad zbadaniem możliwości skutecznego zakwestionowania konstytucyjności takiej zmiany brzmienia art. 46 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

3. Zasady orzekania o uszczerbku na zdrowiu

Na podstawie analizy jednej ze skarg Rzecznik powziął wątpliwości w sprawie konstytucyjności art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych³⁹². Na podstawie tego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia

³⁹⁰ RPO-453266-III/03 z 16.12.2003 r.

³⁹¹ Pismo z dnia 26.01.2004 r. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazano, że jest rzeczą oczywistą, że nie wszyscy ubezpieczeni w jednakowym stopniu korzystają, a nawet z natury rzeczy w ogóle mogą skorzystać z pełnego zakresu świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Z zasiłku macierzyńskiego korzystają głównie młode kobiety, a przecież trudno sobie wyobrazić żeby z powodu ewentualnego macierzyństwa ustalone dla nich wyższą stopę procentową składki na ubezpieczenie chorobowe niż dla mężczyzn.

³⁹² Dz.U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.

2002 r. w sprawie szczegółowych zasad orzekania o stałym lub długotrwałym uszczerbku na zdrowiu, trybu postępowania przy ustalaniu tego uszczerbku oraz postępowania o wypłatę jednorazowego odszkodowania³⁹³. Art. 11 ust. 5 ustawy, upoważniającej do określenia szczegółowych zasad orzekania o stałym lub długotrwałym uszczerbku na zdrowiu, nie zawiera wytycznych do uregulowania tych kwestii w rozporządzeniu³⁹⁴. Z tego też powodu Rzecznik wystąpił do Ministra Polityki Społecznej³⁹⁵ o przedstawienie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi Minister Polityki Społecznej poinformował³⁹⁶, że w procesie legislacyjnym projektowany przepis art. 11 ust. 5 był poddany wstępnej kontroli również pod kątem jego zgodności z zasadami tworzenia prawa, w tym „konstruowania” wydawania rozporządzeń (uwzględniającymi wymagania konstytucyjne) i intencje projektodawcy i ustawodawcy wydały się czytelne. W przekonaniu Ministra omawiana regulacja zawiera wymagane konstytucyjne treści. W tej sytuacji niezbędne będzie wystąpienie Rzecznika z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przeprowadzenia kontroli konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

C. Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących działalność gospodarczą

Ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁹⁷ znowelizowano art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁹⁸ oraz wprowadzono przepisy przejściowe dla osób dotychczas podlegających ubezpieczeniu rolniczemu przy jednoczesnym prowadzeniu działalności gospodarczej. Istota tych zmian sprowadza się do znacznego zaostrzenia warunków na podstawie których rolnik prowadzący jednocześnie działalność gospodarczą może pozostać w ubezpieczeniu rolniczym. W kierowanych do Rzecznika skargach kwestionowane są przede wszyst-

³⁹³ Dz.U. Nr 234, poz. 1974

³⁹⁴ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawowe wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie muszą być zawarte wyłącznie w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą być zrekonstruowane z pozostałych przepisów ustawy. Przy określaniu szczegółowych zasad orzekania o stałym lub długotrwałym uszczerbku na zdrowiu w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową odwołanie do przepisów wykonawczych zapewne było uzasadnione stopniem komplikacji tej materii (np. wyroki z: 6.05.2003 r., P 21/01, 20.05.2003 r., K 56/02, 10.12.2003 r., K 49/01).

³⁹⁵ RPO-436291-III/03 z 18.05.2004 r.

³⁹⁶ Pismo z 22.06.2004 r.

³⁹⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 873 ze zm.

³⁹⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

kim nowe kryteria wyboru ubezpieczenia rolniczego w sytuacji równoległego prowadzenia działalności gospodarczej i rolniczej, a w szczególności uzależnienie możliwości pozostawania w ubezpieczeniu rolniczym od formy opodatkowania działalności gospodarczej. W ocenie skarżących forma opodatkowania (zryczałtowany podatek dochodowy) nie przesądza o wysokości osiąganych dochodów albo o rozmiarach prowadzonej działalności gospodarczej i z tego względu zastosowanie tego kryterium uważają za niewłaściwe i nieobiektywne. Skarżący kwestionują też przepisy przejściowe, a w szczególności art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej. Zgodnie z tym przepisem rolnik, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracujący przy prowadzeniu tej działalności, podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników w dniu wejścia w życie ustawy, jest zobowiązany, w terminie do dnia 30 września 2004 r. udokumentować Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w jakiej formie jest opodatkowana prowadzona przez niego pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność, przy której jest osobą współpracującą, a w przypadku prowadzenia działalności w 2003 r. także wysokość należnego podatku za ten rok. W opinii skarżących taka regulacja narusza konstytucyjną zasadę państwa prawa. W takiej sytuacji należałoby brać pod uwagę jedynie dochody (wysokość podatku) osiągnięte po dniu wejścia w życie ustawy (po dniu 2 maja 2004 r.). Należy podkreślić, że w 2003 r. przepisy z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników nie uzależniały prawa do pozostania w rolniczym ubezpieczeniu od kwoty opłaconego podatku z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. W świetle prawa rolnicy mogli osiągać z tytułu działalności gospodarczej dowolnie wysokie dochody i nie wpływało to na możliwość wyboru ubezpieczenia. Ponadto wysoka kwota podatku w 2003 r. nie musi oznaczać, że działalność wykonywana w 2004 r. przyniesie dochody na takim samym poziomie. W opinii skarżących regulacja zawarta w art. 5 ustawy nowelizującej zamyka drogę wyboru ubezpieczenia tym z nich, którzy dotychczas podlegali opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Przepis art. 9 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne³⁹⁹ przewiduje, że pisemne oświadczenie o wyborze opodatkowania w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za dany rok podatkowy podatnik składa naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu według miejsca zamieszkania podatnika nie później niż do dnia 20 stycznia roku podatkowego. Oznacza to, że część osób podlegających dotychczas ubezpieczeniu społecznemu rol-

³⁹⁹ Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.

ków i opłacających podatek z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w innej formie niż ryczałt, nie będzie miała do dnia 30 września 2004 r. żadnych możliwości zmiany w trakcie roku podatkowego formy opodatkowania, a więc tym samym od dnia 1 października 2004 r. zostaną takie osoby z mocy ustawy wyłączone z ubezpieczenia rolniczego. Wtedy zostaną objęte obowiązkowym ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Może to skłonić niektóre z tych osób do rezygnacji z prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności o charakterze sezonowym lub przynoszącej niewielkie dochody. W związku z tym Rzecznik zdecydował się przedstawić te problemy Ministrowi Polityki Społecznej⁴⁰⁰. W odpowiedzi Minister ten wyjaśnił, że osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą do czasu nowelizacji art. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników tj. do 1997 r. były objęte systemem powszechnego ubezpieczenia społecznego. Wprowadzenie nowelizacji poprzez dodanie art. 5a umożliwiło rolnikom objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym przez okres 1 roku prowadzenie działalności gospodarczej i pozostawanie w tym ubezpieczeniu. Nowelizacja miała na celu ożywienie gospodarki na terenach wiejskich. Kilkuletnie funkcjonowanie tak skonstruowanego przepisu umożliwiło przeniknięcie do systemu ubezpieczenia społecznego rolników osób nie będących de facto rolnikami. Kolejna nowelizacja art. 5a miała na celu pozostawienie w ubezpieczeniu społecznym rolników tylko tych rolników i domowników, dla których działalność gospodarcza stanowi dodatkowe źródło dochodu.

Wśród zmian wprowadzonych ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. znalazły się także nowe regulacje dotyczące wysokości składek od osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników i prowadzących równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą. Osoby te zobowiązane są – stosownie do art. 8 ust. 3a i art. 17 ust. 2 ustawy – do opłacania składek na ubezpieczenie chorobowe, macierzyńskie i wypadkowe oraz emerytalno-rentowe w podwójnej wysokości⁴⁰¹. Rzecznik stał się adresatem skarg na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, która ustala w wydawanych decyzjach wydawanych takim osobom podwyższony wymiar składki już od drugiego kwartału, czyli od dnia od 1 kwietnia 2004 r. Z wyjaśnień Centrali KRUS wynika, że polecono podległym placówkom, aby wydały decyzje wymierzające składki uzupełniające do podwójnej wysokości osobom, które prowadziły działalność gospodarczą przed 2 maja 2004 r., wyznaczając termin ich zapłaty w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji. Stanowisko to

⁴⁰⁰ RPO-476278-III/04 z 8.07.2004 r.

⁴⁰¹ Pismo z 20.07.2004 r.

zostało uzgodnione z Ministerstwem Polityki Społecznej. Z kolei Ministerstwo na uzasadnienie takiego stanowiska powołało fakt, że w ubezpieczeniu społecznym rolników funkcjonuje wyłącznie składka za okresy kwartalne, a zatem składka w podwójnej wysokości powinna obowiązywać również w kwartale, w którym nastąpiła zmiana ustawy. W ocenie Rzecznika stanowisko sprowadzające się do obciążenia ubezpieczonych podwyższoną składką za okres sprzed zmiany ustawy, tj. od dnia 1 kwietnia 2004 r., nie znajduje uzasadnienia prawnego. Z tego względu Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej o wydanie Prezesowi KRUS polecenia zmiany stanowiska w tej kwestii⁴⁰². W odpowiedzi⁴⁰³ Minister Polityki Społecznej stwierdził, że uważa działania podjęte przez KRUS za zgodne z obowiązującymi przepisami. W związku z brakiem przekonujących argumentów prawnych dla takiego rozumowania, Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej o zrewidowanie stanowiska⁴⁰⁴. W odpowiedzi Minister Polityki Społecznej⁴⁰⁵ stwierdził, że zmiana zasad ogólnych dotyczących decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu w tym terminu opłaty składek wynikających z faktu objęcia ubezpieczeniem społecznym, które weszły w życie z dniem 2 maja 2004 r. nie wymagała uregulowania w przepisach przejściowych terminu opłacenia podwyższonej składki przez rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Zmienione zasady będą bowiem miały zastosowanie w każdym przypadku, gdy rolnik podejmie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w trakcie kwartału (np. w trzecim miesiącu kwartału). W związku z powyższym Minister Polityki Społecznej nie podzielił stanowiska co do braku uzasadnienia dla decyzji podwyższających składki za II kwartał 2004 r. Z uwagi jednak na różnice interpretacyjne powołanych artykułów Minister dopuszcza możliwość zajęcia innego stanowiska przez sądy.

D. Regulacja prawa do renty strukturalnej

Rzecznik dokonał analizy obowiązującego stanu prawnego w powyższym zakresie. Wobec powzięcia wątpliwości co do konstytucyjności regu-

⁴⁰² RPO-481763-III/04 z 24.08.2004 r.

⁴⁰³ Pismo z 20.09.2004 r.

⁴⁰⁴ RPO-481763-III/04 z 14.10.2004 r. Rzecznik wskazał, że nowelizacja ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zmieniła dotychczasowej treści przepisu art. 40 ust. 1 ustawy ustalającej zasadę, że składki na ubezpieczenie opłaca się co kwartał i że termin płatności przypada ostatniego dnia pierwszego miesiąca danego kwartału. Rzecznik poinformował, że w odpowiedziach przytaczane jest przedstawione powyżej stanowisko. Jest przy tym wiele prawdopodobne, że sądy przy rozstrzyganiu takich spraw podziela to stanowisko.

⁴⁰⁵ Pismo z 25.10.2004 r.

lacji prawnej wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴⁰⁶. Program rent strukturalnych dla rolników finansowany jest ze środków Unii Europejskiej. Renty strukturalne (wczesne emerytury w rolnictwie) są uregulowane w art. 10-12 rozporządzenia 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia⁴⁰⁷. Natomiast warunki nabywania prawa do renty strukturalnej określa rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r.⁴⁰⁸ do art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji gwarancji EFO i GR⁴⁰⁹. Zdaniem Rzecznika warunki nabywania prawa do renty strukturalnej powinny zostać uregulowane na poziomie ustawy, tak, jak miało to miejsce w odniesieniu do rent strukturalnych finansowanych z budżetu państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie⁴¹⁰. W konsekwencji Rzecznik stwierdził, że regulacji takiej można postawić zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. W odpowiedzi⁴¹¹ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził, że warunki przyznawania renty strukturalnej uregulowane są w art. 10-12 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999, a zatem byłoby niewłaściwe ponowne regulowanie tej materii w przepisach cytowanej ustawy. W związku z tym ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej ma jedynie charakter kompetencyjny i umożliwia, łącznie z wydanym na jej podstawie aktem wykonawczym, stosowanie rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 na gruncie krajowym. Stosownie do przepisów rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999, państwa członkowskie opracowują plany rozwoju wsi, które zawierają zgodnie z art. 43 tego rozporządzenia

⁴⁰⁶ RPO-482356-III/04 z 14.09.2004 r.

⁴⁰⁷ Dz.U. WE L 160 z 26.06.1999 r. ze zm.

⁴⁰⁸ W sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191).

⁴⁰⁹ Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm. Ustawa z 28.11.2003 r. nie zawiera przepisów, regulujących choćby w sposób ramowy warunki i uzyskiwania rent strukturalnych. W tej sytuacji przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 30.04.2004 r. nie spełniają warunków, unormowanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto rozporządzenie nie może zawierać treści zastrzeżonych do regulacji ustawowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.03.2003 r., P 14/01, OTK-A Nr 3/2002, poz. 22).

⁴¹⁰ Dz.U. Nr 52, poz. 539 ze zm.

⁴¹¹ Pismo z 19.10.2004 r.

m.in. opis proponowanej strategii, wybrane priorytety rozwoju wsi, opis przedsięwzięć rozważanych w celu wdrożenia planów, w szczególności systemy pomocy. Renty strukturalne są jednym z rodzajów pomocy ujętych w planie rozwoju wsi. Opracowane plany rozwoju wsi państwa członkowskie przekazują Komisji Europejskiej, która ocenia, czy są one zgodne z rozporządzeniem Rady (WE) Nr 1257/1999. W celu wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 w powyższym zakresie, ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, do opracowania w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw: finansów publicznych, rozwoju regionalnego, pracy i środowiska, projektu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, po zasięgnięciu opinii sejmików województw i izb rolniczych, a także związków zawodowych rolników indywidualnych i społeczno-zawodowych organizacji rolników o ogólnokrajowym zakresie działania oraz Krajowej Izby Gospodarczej. Projekt ten zatwierdza Rada Ministrów. po przyjęciu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich przez Komisję Europejską. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi ogłasza Plan, w drodze obwieszczenia, w Monitorze Polskim. Ponadto Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie w pełni podzielił zarzut zawarcia w wymienionym rozporządzeniu Rady Ministrów treści zastrzeżonych dla regulacji ustawowych⁴¹². W ocenie Rzecznika problem niekonstytucyjności rozporządzenia nie prowadzi do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela i z tego względu nie zostały podjęte prace, związane z przygotowaniem odpowiedniego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. W tej sytuacji Rzecznik uznał za niezbędne zasygnalizowanie problemu Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji⁴¹³. W odpowiedzi na to wystąpienie Prezes zwrócił się do Ministra RiRW z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych dotyczących zmiany wymienionej ustawy⁴¹⁴.

E. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych

Do Rzecznika wpłynęło w ciągu 2004 r. prawie tysiąc skarg, oprotestuujących przeprowadzone zmiany stanu prawnego, które doprowadziły do ograniczenia uprawnień inwalidów wojennych oraz byłych więźniów obozów koncentracyjnych. Podnoszone w tych skargach sprawy były

⁴¹² W szczególności Minister nie mógł zgodzić się z tym, że warunki nabywania prawa do renty strukturalnej stanowią ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw i w związku z tym mogą być ustanowione tylko w ustawie.

⁴¹³ RPO-482356-III/04 z 23.11.2004 r.

⁴¹⁴ Pismo z dnia 21.12.2004 r.

przedmiotem kolejnych wystąpień Rzecznika, skierowanych do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej⁴¹⁵. Bezpośrednim powodem tych skarg była zmiana stanu prawnego, wprowadzona ustawą z dnia 11 października 2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych⁴¹⁶. W opinii skarżących regulacja ta doprowadziła do naruszenia zasady jednakowego traktowania inwalidów wojennych i ofiar represji wojennych, ukształtowanej przepisami ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin⁴¹⁷. Ustosunkowując się do tych zarzutów Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przedstawił obszernie wyjaśnienia⁴¹⁸. Jeżeli chodzi o poruszaną w skargach sprawę wprowadzonych w 1991 r. zmian w systemie zaopatrzenia inwalidów wojennych w zakresie wypłat świadczeń zbiegowych, tj. emerytury z rentą inwalidy wojennego, to zmiany te miały na celu poprawę sytuacji inwalidów wojennych ciężiej poszkodowanych na zdrowiu, którzy nie byli w stanie wypracować wysokiej emerytury. Przed 1991 r. wymiar rent wojennych był zróżnicowany w zależności od tego, czy zainteresowany miał wyłącznie prawo do renty inwalidy wojennego, czy też łączył prawo do renty inwalidy wojennego z prawem do emerytury. W przypadku osób mających prawo wyłącznie do renty inwalidy wojennego podstawa wymiaru świadczenia wynosiła 100% przeciętnego wynagrodzenia netto, natomiast w przypadku osób, u których następowało łączenie prawa do renty inwalidy wojennego z prawem do emerytury podstawa wymiaru świadczenia wynosiła 75% przeciętnego wynagrodzenia netto. Po wejściu w życie ustawy z 17.10.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych wymiar rent inwalidów wojennych posiadających jednocześnie prawo do emerytur podwyższono przez: 1) zwiększenie podstawy wymiaru z 75% na 100% przeciętnego wynagrodzenia, 2) przyjęcie za podstawę wymiaru przeciętnego wynagrodzenia brutto, mimo że renty inwalidów wojennych zostały zwolnione od podatku. W związku ze zwiększeniem wysokości renty inwalidy wojennego o 45% przeciętnego wynagrodzenia dla inwalidów

⁴¹⁵ RPO-457620-III/03 z 27.01, RPO-451418-III/03 z 4.02 oraz z 20.04.2004 r.

⁴¹⁶ Dz.U. Nr 181, poz. 1515.

⁴¹⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.

⁴¹⁸ Pisma z 26.01, z 11.03 oraz z 17.05.2004 r.

wojennych uprawnionych do pobierania emerytury – wprowadzona została zasada wypłaty półtora świadczenia: pełna renta inwalidy wojennego + połowa emerytury publicznego transportu kolejowego i autobusowego, które uległy zmniejszeniu w 2001 r., 3) stworzenia warunków umożliwiających realizację uprawnień inwalidów wojennym do zniżek z tytułu opłacania składki na obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów samochodowych lub na dobrowolne ubezpieczenie takich pojazdów, jak też przysługujących kombatantom zniżek z tytułu opłacania składki na obowiązkowe ubezpieczenie. W stanie obowiązującym przed wejściem w życie przepisów ustawy zmieniającej z dnia 11.10.2002 r. osoby, które zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów w związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy o kombatantach, mogły korzystać z uprawnienia do zniżki z tytułu opłaconej składki na obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów samochodowych lub na dobrowolne ubezpieczenie casco pojazdów samochodowych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawach niektórych ulg przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym, albo mogły skorzystać ze zniżki z tytułu opłaconej składki na ubezpieczenie obowiązkowe pojazdów samochodowych na podstawie przepisów ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych oraz okresu powojennego. Obecnie osoby te nie są uprawnione do refundacji składki na obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów samochodowych lub na dobrowolne ubezpieczenie casco pojazdów samochodowych na podstawie przepisów art. 23b ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. Ale osoby te uprawnione są do dodatku kompensacyjnego, który został wprowadzony w przepisach ustawy o kombatantach przepisami ustawy zmieniającej z dnia 11.10.2002 r. Wprowadzony dodatek kompensacyjny stanowi 15% dodatku kombatanckiego. Dodatkiem tym zostały zastąpione przysługujące dotychczas niektóre zniżki i ulgi, takie jak: zniżka w wysokości 10% ceny zakupu od Skarbu Państwa lub gminy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na własność, zwolnienie z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych, z opłat za 20 telefonicznych jednostek licznikowych miesięcznie oraz 50% ulga za abonament telefoniczny, jak też przysługująca ulga w opłatach rejestracyjnych od pojazdów samochodowych oraz 50% zniżki w opłacaniu składek na ubezpieczenie obowiązkowe pojazdów samochodowych. Jeżeli chodzi o zniżkę w wysokości 10% ceny zakupu od Skarbu Państwa lub gminy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na własność, to ze zniżki

tej korzystały jedynie nieliczne osoby lepiej sytuowane. Do czasu zastąpienia tej zniżki zanotowano kilka żądań refundacji powyższej zniżki ze strony gmin, co wskazywało że zniżka ta stosowana była sporadycznie. Gdy chodzi o zwolnienie z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych, to likwidacja tego zwolnienia została uzasadniona faktem, iż ze zwolnień tych korzystało 59,2% uprawnionych. Ponadto zgodnie osoby przekraczające 75 lat są uprawnione do zwolnienia z tych opłat z mocy prawa, a osobom będącym inwalidami wojennymi przysługuje ustawowe zwolnienie z opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiowych i telewizyjnych. Środowisko kombatantów w ciągu najbliższych kilku lat w większości zostanie zwolnione z wymienionych opłat z uwagi na osiągnięcie wskazanego wieku. Rezygnacja z dotychczasowej zniżki dotyczącej opłat za 20 telefonicznych jednostek licznikowych miesięcznie oraz 50% ulgi za abonament telefoniczny konieczna była ze względu na brak podstaw prawnych do wzywania osób zainteresowanych do corocznego przedstawiania operatorowi telekomunikacyjnemu odpowiednich dokumentów i wiążący się z tym problem weryfikacji takich uprawnień. Sytuacja ta narażała Państwowy Fundusz Kombatantów na poważne straty. Zdaniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wprowadzenie rozwiązań dotyczących dodatku kompensacyjnego sprzyja realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż wszyscy uprawnieni otrzymują ten dodatek. Pomoc w postaci dodatku kompensacyjnego wreszcie trafia także do osób mieszkających w małych ośrodkach, na wsiach, do osób o niskim statusie materialnym, stanowiąc dodatkowe wsparcie finansowe. Dodatek ten jest wypłacany miesięcznie w wysokości 21,53 zł, obok dodatku kombatanckiego w wysokości 143,53 zł. i ryczałtu energetycznego w wysokości 97,43 zł. Ponadto dodatek ten, tak samo jak dodatek kombatancki i ryczałt energetyczny, nie jest opodatkowany podatkiem dochodowym.. Z dalszych wyjaśnień tego Ministra wynikało, że u podstaw podjęcia nowej regulacji w sprawie dokumentowania uprawnień inwalidów wojennych i osób represjonowanych leżała potrzeba wdrożenia przepisów art. 170 ustawy z 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Na podstawie tego przepisu z dniem 1.01.1999 r. utracił moc w zakresie prawa do bezpłatnych leków art. 13 ustawy o ziw i art. 12 ustawy „kombatanckiej”. Stosownie do przepisów ustawy z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ, w której utrzymano rozwiązania zawarte w tym zakresie w ustawie z 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, osoby represjonowane (kombatanci, którzy zostali zaliczeni do jednej z grup inwalidów na skutek inwalidztwa pozostającego w związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust.

1 ustawy o kombatanach), posiadające uprawnienia przewidziane w ustawie o ziw nie są inwalidami wojennymi (wojskowymi) w rozumieniu art. 6-8 lub art. 30 ustawy o ziw. W związku z tym nie mają prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, w tym leków. Wobec takiego stanowiska, w związku trwającymi pracami nad rządowym projektem ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (druk nr 2976), Rzecznik wystąpił do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Zdrowia⁴¹⁹ z wnioskiem o wprowadzenie rozwiązania, zapewniającego osobom represjonowanym utrzymanie prawa do bezpłatnych leków. Zdaniem Rzecznika można mieć uzasadnione wątpliwości, czy wynikająca z art. 19 Konstytucji, specjalna opieka państwa nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi pozwala na wprowadzenie tak licznych ograniczeń w zakresie realizowanego już modelu tej opieki. Uprawnienia te powinny mieć charakter trwały, a państwo powinno powstrzymać się również od ograniczania rozwiązań już wprowadzonych, a tym bardziej ingerować w uprawnienia już nabyte. Potwierdza to stanowisko, między innymi, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2004 r.⁴²⁰ Ostatecznie przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴²¹ potwierdzone zostało prawo inwalidów wojennych, ich małżonków pozostających na ich wyłącznym utrzymaniu oraz wdów i wdowców po poległych żołnierzach i zmarłych inwalidach wojennych uprawnionych do renty rodzinnej do bezpłatnego zaopatrzenia w leki. Ponadto inwalidom wojennym i wojskowym przysługuje prawo do bezpłatnych wyrobów medycznych. Zgodnie z tymi przepisami również osobom represjonowanym przysługuje prawo do bezpłatnego zaopatrzenia w leki oraz do bezpłatnych wyrobów medycznych. W podsumowaniu można zatem stwierdzić, że w wyniku ostatnio przeprowadzonych zmian ustawodawczych osoby represjonowane utraciły uprawnienia do ulgi w opłatach rejestracyjnych pojazdów samochodowych oraz 50% zniżkę w opłatach składek na ubezpieczenie obowiązkowe pojazdów samochodowych, natomiast członkowie rodzin osób represjonowanych prawo do bezpłatnych leków. Zmiana standardu opieki państwa nad weteranami walk o niepodległość wynikała z ograniczonych możliwości państwa i dotyczyła przede wszystkim takich ulg, które przysługiwały nie tylko kombatanom, ale i innym podmiotom. W ocenie Rzecznika zakres ostatnio wprowadzonych

⁴¹⁹ RPO-457620-III/03 z 6.07.2004 r.

⁴²⁰ K 12/02, OTK ZU Nr 3A/2004, poz. 19.

⁴²¹ Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.

odstępstw od rozwiązań już wprowadzonych nie jest jednak na tyle szeroki, aby w tym wypadku można było mówić o naruszeniu prawa weteranów walk o niepodległość do szczególnej opieki ze strony państwa, o których mowa w art. 19 Konstytucji. Z tego względu Rzecznik poinformował skarżących, że nie wystąpi z odpowiednim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

F. Świadczenia rodzinne i pomoc społeczna

1. Zasady ustalania kryterium dochodowego

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴²² oraz ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴²³ przewiduje ustalanie prawa do świadczeń w oparciu o kryterium dochodowe. Zdaniem Rzecznika taki sposób wyznaczania dochodu wobec osób rozliczających się z podatku na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne⁴²⁴ nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy społecznej i prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej oraz pozostaje w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji. Występując do Ministra Polityki Społecznej z wnioskiem o dokonanie odpowiednich zmian zakwestionowanych przepisów⁴²⁵ Rzecznik przypomniał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, sformułowane przy okazji rozpatrywania jego wniosków w podobnych sprawach. Zgodnie z tym stanowiskiem pomoc socjalna udzielana ze strony władz publicznych rodzinom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej musi mieć szczególny charakter, a przyjęta konstrukcja ustalania dochodu nie może prowadzić do pozbawienia osób biednych prawa do należnego wsparcia tylko z tego powodu, że źródłem ich dochodów jest działalność zarobkowa uniemożliwiająca zweryfikowanie rzeczywistych dochodów⁴²⁶. W odpowiedzi⁴²⁷ Minister

⁴²² Dz.U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.

⁴²³ Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm. Zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych ustalenie prawa do świadczeń wymaga dołączenia do wniosku zaświadczenia o dochodzie podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz zaświadczeń lub oświadczeń dokumentujących wysokość innych dochodów.

⁴²⁴ Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.

⁴²⁵ RPO-474765-III/04 z 21.05.2004 r.

⁴²⁶ Por. wyrok z 18.01.2000 r., K. 17/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 4, wyrok z 15.10.2001 r., K. 12/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 213.

⁴²⁷ Pismo z 29.06.2004 r.

Polityki Społecznej nie podzielił zarzutów o braku związku przyjętych rozwiązań z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustalając w tej ustawie dochód rodziny odwołano się do przepisów z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych. W ślad za tym, podobnie jak to jest w systemie podatkowym, przyjęto odmienne zasady badania dochodów w stosunku do osób opodatkowanych według zasad ogólnych (gdzie badany jest dochód) oraz w stosunku do osób opodatkowanych według zasad zryczałtowanych (gdzie badany jest przychód a nie dochód). Z uwagi na fakt, iż w przypadku osób rozliczających się podatkiem ustalonym według form zryczałtowanych, nie ma ewidencji dochodów, osoby ubiegające się o świadczenia rodzinne składają tylko oświadczenie w tej sprawie. Aby było ono porównywalne z kategorią dochodów zaświadcanych przez pozostałych wnioskodawców o świadczenia rodzinne, objętych przepisami o podatku dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych, z inicjatywy Ministerstwa Finansów zamieszczono w ustawie o świadczeniach rodzinnych przepis ograniczający dowolność w oświadczeniach kwotach, która rodziłaby ryzyko nieuzasadnionego wyłudzenia świadczeń. Tym samym uwzględniono indywidualną sytuację każdej osoby zainteresowanej, co jest istotnym walorem tego rozwiązania. Natomiast art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej dotyczy jedynie ustalania dochodu z działalności opodatkowanej na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Taka forma opodatkowania jest kwestią wyboru podatnika (art. 9a ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴²⁸), który kalkulując opłacalność prowadzonej działalności decyduje się na stosowanie formy zryczałtowanej. Osoba prowadząca działalność gospodarczą ma wybór w kwestii wysokości składek płaconych do ZUS, które jednak nie mogą być niższe niż pewne minimum określone ustawowo. W związku z tak przyjętą konstrukcją opłacania składek osoby uzyskujące wysoki przychód mogą opłacać wyższe składki, natomiast inne osoby mogą opłacać składki od najniższej podstawy, w konsekwencji wysokość przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych będzie się różnić. Świadczenia z pomocy społecznej skierowane są w pierwszej kolejności do osób najuboższych. Art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej określa jej cele. Jest ona instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać,

⁴²⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Od dnia 1 maja 2004 r. w systemie pomocy społecznej zaszły daleko idące zmiany. Część świadczeń obligatoryjnych, z których do tej pory korzystały rodziny osób prowadzących działalność gospodarczą (przede wszystkim zasiłek stały) przeszła do systemu świadczeń rodzinnych. Obecnie więc pomoc społeczna jest ostatnim ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego, ma objąć osoby i rodziny znajdujące się w ciężkiej sytuacji ze względu na wykazywaną bezradność w radzeniu sobie z problemami życiowymi, osoby niepełnosprawne, wymagające opieki ze względu na wiek i stan zdrowia. Mimo tak określonych celów pomocy społecznej ustawa nie wyłącza osób prowadzących działalność gospodarczą z kręgu osób uprawnionych do pomocy społecznej. Należało jednak w stosunku do tych osób określić jasne i precyzyjne zasady ustalania dochodu. Przedstawione w tej sprawie wyjaśnienia nie rozwiały wątpliwości Rzecznika w zakresie konstytucyjności zasad ustalania dochodu wobec osób rozliczających się z podatku w formie zryczałtowanej.

2. Uprawnienia z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem

Rzecznik przedstawił Ministrowi Polityki Społecznej problem zróżnicowania uprawnień do pomocy ze strony Państwa wobec osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem w zależności od tego, czy podmiotem tych uprawnień jest osoba będąca pracownikiem, czy też osoba prowadząca działalność gospodarczą⁴²⁹. Rzecznik oczekuje na przedstawienie przez Ministra Polityki Społecznej stanowiska w tej sprawie.

3. Zasiłek rodzinny na dziecko uczące się w szkole wyższej

W napływających do Rzecznika skargach na rozwiązanie, wprowadzone przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴³⁰, podnoszony jest problem ograniczenia prawa do zasiłku rodzinnego na pełnosprawne dziecko w wieku powyżej 18 roku życia, pobierające naukę w szkole wyższej. Brak prawa do zasiłku rodzinnego w świetle przepisów ustawy przekłada się automatycznie na brak prawa do dodatków do zasiłku rodzinnego, w tym również dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, który zastąpił świadczenia finansowane

⁴²⁹ RPO-488355-III/04 z 7.12.2004 r. Przesłanką prawa do urlopu wychowawczego jest pozostawanie w stosunku pracy i posiadanie co najmniej sześciomiesięcznego okresu zatrudnienia. Urlop ten nie przysługuje osobie prowadzącej działalność gospodarczą, a także osobie współpracującej przy prowadzeniu takiej działalności. Ograniczenie to rodzi jednak dalsze skutki w sferze uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego i właśnie ta kwestia jest przedmiotem wystąpienia.

⁴³⁰ Dz.U. Nr 28, poz. 2255 ze zm.

z funduszu alimentacyjnego. Na skutek takiej regulacji osoby pobierające dotychczas świadczenia z funduszu alimentacyjnego, niezależnego od zasiłku rodzinnego określonego w ustawie z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych⁴³¹, znalazły się w sytuacji braku środków do życia. Z analizy napływających skarg wynika ponadto, że wiele osób z tego grona stoi przed koniecznością podjęcia bardzo trudnej decyzji o przerwaniu nauki. W przyszłości takie osoby, jako nie posiadające wysokich kwalifikacji, mogą znaleźć się na rynku pracy w szczególnie trudnej sytuacji. Wówczas jako osoby bezrobotne wymagać będą wsparcia innymi świadczeniami finansowymi z budżetu państwa. Rzecznik wystąpił do Ministra Polityki Społecznej, z prośbą o wyrażenie stanowiska w sprawie możliwości rozwiązania tego problemu w ramach prac nad zmianą ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴³². W udzielonej odpowiedzi Minister⁴³³ podkreślił, że studenci na podstawie obecnie obowiązującego stanu prawnego mogą korzystać z różnego typu form pomocy państwa. W końcowym stadium znajdują się prace nad ustawą o szkolnictwie wyższym, ustawą o wyższych szkołach zawodowych, ustawą o pożyczkach i kredytach studenckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw, gdzie przyjmuje się kryteria dochodowe określone w ustawie o świadczeniach rodzinnych, jako uprawniające studenta do pomocy socjalnej. Ustawy te znacznie rozszerzają krąg osób uprawnionych i zakres należnej studentom pomocy. Ponadto obecnie opracowywane są programy pomocy uczniom studentom współfinansowane z budżetu państwa i środków unijnych dla młodzieży ze środowisk wiejskich. Ten stan rzeczy legł u podstaw nie przyznania w ustawie o świadczeniach rodzinnych prawa do zasiłku rodzinnego dla młodzieży studiującej na wyższych uczelniach. Prawa tego osoby studiujące nie posiadały również w poprzednim stanie prawnym. Ani zasiłki rodzinne przyznawane na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, ani świadczenia pieniężne realizowane zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, nie były kierowane do tej grupy osób. Jednocześnie zwrócono uwagę, że granica wieku uprawniająca do świadczeń rodzinnych została podniesiona w stosunku do dotychczas obowiązujących rozwiązań dotyczących zasiłków rodzinnych z 20 lat na 21 lat, co pozwala młodzieży uczącej się bez przeszkód zakończyć naukę w szkole. Wskazać należy, że Trybunał Kon-

⁴³¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁴³² RPO-476119-III/04 z 8.07.2004 r.

⁴³³ Pismo z 30.07.2004 r.

stytucyjny uznał, że zasiłki rodzinne dla rodziców dorosłych dzieci są rozwiązaniem dalekim od promowania wysiłków na rzecz poprawy wyników w nauce, samodzielności i zaradności. Właściwym instrumentem pomocy państwa dla uczącej się i studiującej młodzieży jest system stypendialny, który świadczenia stypendialne kieruje bezpośrednio do rąk uprawnionego studenta⁴³⁴. W orzeczeniu tym Trybunał podkreślił, że tworząc systemy redystrybucyjne ustawodawca korzysta z władztwa do kształtowania norm prawnych. Granice swobody w korzystaniu z tego władztwa wyznaczają, jak w wypadku każdej regulacji ustawowej, normy konstytucyjne. Normy te pozostawiają ustawodawcy znaczny zakres swobody co do kierunków, zakresu i form regulacji świadczeń finansowanych z budżetu państwa, składających się na system tzw. osłony socjalnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego socjalno-pomocowy charakter tych świadczeń pozwala ustawodawcy na określenie pełnego pułapu dojrzałości psychofizycznej i społecznej podopiecznego, po osiągnięciu którego można zakładać większe szanse zdobywania środków utrzymania na drodze własnej aktywności zainteresowanej osoby. Rzecznik nie stwierdza możliwości skutecznego działania w zakresie rozszerzenia uprawnień do zasiłku rodzinnego na dzieci uczące się w szkole wyższej.

4. Brak prawa do zasiłku rodzinnego na małżonka

Zarząd Główny Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów przedstawił Rzecznikowi problem zlikwidowania z dniem 1 maja 2004 r. prawa do zasiłku rodzinnego dla małżonków⁴³⁵. W ocenie Związku zlikwidowanie prawa do zasiłku rodzinnego dla małżonków powoduje dalsze ubożenie rodzin emeryckich w sytuacji rosnących kosztów utrzymania. Pozbawienie prawa do zasiłków rodzinnych przekłada się, zdaniem skarżących, na utratę innych praw m.in. w zakresie ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Rzecznik poprosił Ministra Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie⁴³⁶. W odpowiedzi Minister potwierdził⁴³⁷, że zgodnie z obowiązującą od 1 maja 2004 r. ustawą o świadczeniach rodzinnych, zasiłek rodzinny przysługuje

⁴³⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25.02.1997 r., K. 21/95, OTK z 1997 nr 1, poz. 7.

⁴³⁵ W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, ukształtowanym przepisami ustawy z 1.12.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, zasiłek rodzinny przysługiwał na małżonka, jeżeli spełniał jeden z następujących warunków: 1) sprawował opiekę nad dzieckiem, któremu przysługiwał zasiłek pielęgnacyjny, 2) ukończył 60 lat (kobieta) lub ukończył 65 lat (mężczyzna), 3) był niepełnosprawny w stopniu znacznym lub umiarkowanym.

⁴³⁶ RPO-482422-III/04 z 23.08.2004 r.

⁴³⁷ Pismo z 14.09.2004 r.

wyłącznie na dziecko. Zasiłek rodzinny nie przysługuje na małżonka, bez względu na to, czy opiekuje się dzieckiem niepełnosprawnym, czy sam jest osobą starszą lub niepełnosprawną. Ustawa przewiduje jednak, że małżonek opiekujący się dzieckiem niepełnosprawnym jest uprawniony do świadczenia pielęgnacyjnego, a małżonek niepełnosprawny oraz małżonek w zaawansowanym wieku (75 lat) do zasiłku pielęgnacyjnego. Ponadto wskazał, że wobec zmiany stanu prawnego z dniem 1 maja 2004., przepis art. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁴³⁸ na podstawie którego do dwóch przejazdów w ciągu roku z ulgą 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pociągach ekspresowych i pociągach przyśpieszonych uprawnień są emeryci i renciści oraz ich współmałżonkowie, na którym pobierane są zasiłki rodzinne, jest przepisem „martwym” – na małżonków bowiem nie są już pobierane zasiłki rodzinne. Przepis ten wymaga zmiany i dostosowania do aktualnego stanu prawnego. Prawo do ulgowych przejazdów powinno zostać uzależnione od spełnienia innych warunków niż pobieranie zasiłku rodzinnego na małżonka. W tym celu Ministerstwo Polityki Społecznej niezwłocznie podejmie rozmowy z Ministerstwem Infrastruktury w celu zmiany brzmienia powyższego przepisu. Rzecznik będzie monitorował zmiany przepisów w tym zakresie.

5. Zasady prowadzenia egzekucji ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej

Na tle wpływających skarg wyłonił się problem egzekucji ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej należności z tytułu obowiązku alimentacyjnego, którym Rzecznik zainteresował Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej⁴³⁹. Wątpliwości Rzecznika wynikają z tego, że celem pomocy społecznej jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych a także umożliwienie bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka. Z konstytucyjnego okre-

⁴³⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.

⁴³⁹ RPO-466155-III/04 z 23.03.2004 r. Jak wynika z jednej z takich skarg, skarżącemu przyznano zasiłek wyrównawczy w wysokości 418 zł miesięcznie. Jednak z uwagi na to, że posiada on zadłużenie w stosunku do funduszu alimentacyjnego nastąpiło zajęcie zasiłku. W wyniku tego zasiłek wypłacany jest w kwocie 167,20 zł, natomiast kwota 250,80 zł przekazywana jest na konto komornika sądowego. Zgodnie z art. 831 § 1 pkt 2 Kpc sumy przyznane przez Skarb Państwa generalnie nie podlegają egzekucji z wyjątkiem właśnie egzekucji z tytułu obowiązku alimentacyjnego. W świetle zaś art. 1083 § 1 Kpc dochody te podlegają egzekucji na zaspokojenie do trzech piątych części. Działanie komornika w tej sprawie jest zgodne z przepisami i z tego względu sąd postanowieniem oddalił skargę na czynności komornika.

ślenia godności ludzkiej jako zasady przewodniej statusu jednostki wynika w szczególności, że konkretne prawa i wolności muszą być stosowane w taki sposób, aby służyły jej realizacji. Obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne, których działania nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. W wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „przesłanką tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwości funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”⁴⁴⁰. Zapewnienie odpowiedniego poziomu życia obywatelom, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy lub zostali obciążeni nadmiernymi kosztami utrzymania rodziny odbywa się poprzez zabezpieczenie społeczne, w tym poprzez świadczenia pieniężne z systemu pomocy społecznej. Pogląd, że rodzic powinien dzielić się z dzieckiem skromnym dochodem jest zgodny z utrwalonym orzecznictwem. Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 9 czerwca 1976 r.⁴⁴¹ wskazał, że rodzice muszą podzielić się z dzieckiem nawet najmniejszymi dochodami. Przepis art. 135 § 1 Kro uzależnia zakres świadczeń alimentacyjnych nie tylko od usprawiedliwionych potrzeb uprawnionego, ale także od zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanego. Przy ocenie tego przepisu oraz art. 138 Kro nie można jednak abstrahować od obowiązków wynikających z innych przepisów. Art. 96 Kro nakłada na rodziców obowiązek troski o fizyczny i duchowy rozwój dziecka, zaś wedle art. 133 § 1 Kro rodzice obowiązani są do świadczeń alimentacyjnych względem dziecka, które nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie także wtedy, gdy nie znajduje się w niedostatku. Jednakże pozostająca po przeprowadzeniu egzekucji w świetle art. 831 § 1 pkt 2 i art. 1083 § 1 Kpc kwota do dyspozycji osoby pobierającej świadczenie pieniężne z pomocy społecznej w postaci zasiłku stałego wyrównawczego powoduje, że taka osoba zostaje pozbawiona w aktualnych warunkach niezbędnej ochrony egzystencji biologicznej, właśnie owego prawa zapewniającego pewne minimum materialne. Prowadzi to zatem do sytuacji, w której faktyczny rozmiar świadczenia przestaje być odpowiedni do okoliczności, które uzasadniały udzielenie pomocy społecznej. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wskazał że orzekając o alimentach sąd bierze za

⁴⁴⁰ K 11/00, OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 54.

⁴⁴¹ III CZP 46/75, OSNCP z 1976 r., z. 9, poz. 184.

podstawę rozstrzygnięcia potrzeby uprawnionego oraz zarobkowe i majątkowe możliwości zobowiązanego według stanu istniejącego w dacie orzekania (art. 316 § 1 Kpc), ale zasądza alimenty nie tylko wymagalne w dacie orzekania, lecz także alimenty na przyszłość. Przyszłość z reguły niesie za sobą zmiany, szczególnie w zakresie potrzeb małoletnich dzieci, a często także w zakresie zarobkowych i majątkowych możliwości zobowiązanych, dlatego w art. 138 Kro przewidziana została możliwość zmiany zasądzonych alimentów w razie zmiany stosunków⁴⁴². Podobne stanowisko zajął w swojej odpowiedzi Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej⁴⁴³. W opinii Rzecznika nadesłane wyjaśnienia nie zawierały odpowiedzi na wszystkie występujące w takich sprawach wątpliwości, jednak aktualnie nie stwierdza się możliwości skutecznego podjęcia problemu zmiany zasad prowadzenia egzekucji ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

⁴⁴² Pismo z 19.04.2004 r.

⁴⁴³ Pismo z 27.04.2004 r.

9. Ochrona zdrowia

A. Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia zdrowotnego

Wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich od początku 2004 r. skargi obywateli w sprawach dotyczących ochrony zdrowia, nacechowane były dużą nerwowością, wynikającą z niepewności co do możliwości uzyskania niezbędnych świadczeń zdrowotnych w najbliższej przyszłości oraz dalszego rozwoju sytuacji w tym względzie. Korespondencja ta oraz sygnały płynące z organizacji obywatelskich oraz środków masowej informacji, wyraźnie wskazywały na systematyczne pogarszanie się poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego w społeczeństwie. Spośród przyczyn tych niekorzystnych zjawisk wskazać należy przede wszystkim na toczące się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, zakończone wyrokiem ogłoszonym w styczniu 2004 r.⁴⁴⁴, stwierdzającym niekonstytucyjność podstawowej części przepisów ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia⁴⁴⁵ oraz określającym utratę mocy tych przepisów z dniem 31 grudnia 2004 r. Nałożyły się na to rozpowszechniające się opinie, iż zła kondycja finansowa części publicznych zakładów opieki zdrowotnej, brak wystarczających środków na leczenie i utrzymanie pacjentów, spowodować może zaprzestanie działalności tych placówek. Określony wpływ na nastroje społeczne wywierały doniesienia massmediów o różnych zawirowaniach przy kontraktowaniu świadczeń zdrowotnych na 2004 r., będących skutkiem skłonności organów NFZ do narzucania świadczeniodawcom mniej korzystnych warunków kontraktów, ograniczania kontraktów z podmiotami spoza regionu itp. Ponadto niepokój społeczny budziły sygnały dotyczące realizacji ustaleń dokonanych między Ministrem Zdrowia a lekarzami z Porozumienia Zielonogórskiego, świadczące o zróżnicowanym podejściu czy też wręcz ignorowaniu tych ustaleń przez Centralę i poszczególne wojewódzkie oddziały NFZ. W sytuacji, jaka powstała po przedmiotowym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na plan pierwszy wysuwały się dwie kwestie o zasadniczym znaczeniu – potrzeba stworzenia

⁴⁴⁴ Z 7.01.2004 r. K 14/03.

⁴⁴⁵ Dz.U. Nr 45 poz. 391 ze zm.

systemu ubezpieczeń zdrowotnych, zapewniającego racjonalne funkcjonowanie służby zdrowia i gwarantującego realizację prawa obywateli do równego dostępu do świadczeń zdrowotnych, a także zabezpieczenie potrzeb zdrowotnych społeczeństwa w 2004 r., czyli w sytuacji przejściowej – w ramach niedoskonałych i uznanych za niekonstytucyjne przepisów prawa. Nowa ustawa o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych⁴⁴⁶, powstająca pod presją czasu związana z określeniem przez Trybunał Konstytucyjny stosunkowo krótkiego terminu utraty mocy przepisów dotychczasowych, stworzyła swego rodzaju model przejściowy, porządkując istotne elementy systemu finansowania ochrony zdrowia, zdestabilizowanego w konsekwencji wadliwych rozwiązań systemowych.

W odniesieniu do zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych społeczeństwa w sytuacji przejściowej stwierdzić należy, że niemal od początku 2004 r. pojawiały się różne zdarzenia, potwierdzające trafność stanowiska Trybunału Konstytucyjnego o dysfunkcjonalności systemu ochrony zdrowia opartego o finansowanie przez NFZ. W maju doszło do konfliktu między NFZ a szpitalami powiatowymi na tle zasad finansowania świadczeń zdrowotnych, uznanych przez świadczeniodawców za krzywdzące, ze względu na niedoszacowanie wartości oraz limitowanie ilościowe określonych procedur medycznych. Blisko 30 szpitali powiatowych z województwa lubelskiego i świętokrzyskiego wypowiedziało umowy z NFZ, zaś Związek Powiatów Polskich w imieniu organów założycielskich tych szpitali, zapowiadał rozszerzenie akcji. Rzecznik wystą-

⁴⁴⁶ Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135). W obecnym kształcie ustawa ta umożliwiła funkcjonowanie systemu finansowania ochrony zdrowia w 2005 r., dając czas na podjęcie działań dla stworzenia racjonalnego i wydajnego systemu ochrony zdrowia. O przejściowym, jedynie porządkującym charakterze regulacji przyjętych w ustawie przesądza przede wszystkim fakt, że w ich rezultacie nie powstał jakościowo nowy system finansowania ochrony zdrowia. Potwierdzają to m. in. cyklicznie powtarzające się, także w mijającym roku, trudności z finansowaniem świadczeń zdrowotnych w ostatnim kwartale. Nie zostały stworzone mechanizmy umożliwiające pełne urzeczywistnienie zasady „pieniądz idzie za pacjentem”, w odniesieniu do finansowania świadczeń udzielanych osobom z terenu innych oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia. Poza regulacją pozostają sprawy wykorzystania przez świadczeniodawców środków finansowych, które pacjenci i ich rodziny są skłonni legalnie wydać na leczenie (współfinansowanie świadczeń, dodatkowe ubezpieczenia zdrowotne). Jednym ze skutków tej sytuacji zdaje się być praktyka świadczenia przez sektor prywatny dla osób dobrze sytuowanych nieskomplikowanych procedur zdrowotnych, zaś wykonywanie przez świadczeniodawców publicznych procedur przypadków skomplikowanych i wysokonakładowych, co pogłębia kłopoty finansowe.

pił w tej sprawie do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Gospodarki i Pracy, pełniącego wówczas obowiązki Ministra Zdrowia⁴⁴⁷ wskazując, że niepewność co do tego, jak wyglądać będzie dostęp do świadczeń medycznych po upływie okresu wypowiedzenia umów, godzi w poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, i tak znacznie już nadwątlonego po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności większości przepisów ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ. W wystąpieniu do Prezesa Związku Powiatów Polskich, zachęcając do umiarkowania, Rzecznik wskazał na odpowiedzialność władz samorządowych za sprawę ochrony zdrowia oraz pozostające w dyspozycji tych władz jako organów założycielskich publicznych zakładów opieki zdrowotnej instrumenty nadzoru nad działalnością tych placówek m.in. w zakresie gospodarki finansowej i prawidłowości gospodarowania mieniem. Po wystąpieniu Rzecznika, konflikt został zażegnany. Na przełomie czerwca i lipca 2004 r. zaistniał jednak kolejny konflikt, związany z finansowaniem świadczeń medycznych. Był on następstwem nowej polityki NFZ, polegającej na finansowaniu nie kosztów leczenia pacjentów, ale kosztów wykonanych w ramach tego leczenia procedur medycznych. Za podstawę wyceny tych procedur przyjęto katalogi świadczeń medycznych opracowane przez NFZ. W praktyce pierwszego półrocza okazało się, że suma kosztów procedur zastosowanych w leczeniu pacjenta, nie zawsze dorównywała kosztom leczenia pacjenta w poprzednim roku, z zastosowaniem tych samych procedur. Niekorzystne skutki nowej polityki, najbardziej odczuły kliniki i szpitale wysokospecjalistyczne, które otrzymały mniej środków finansowych niż w poprzednim roku, choć leczyły więcej pacjentów. Część szpitali zagroziła wypowiedzeniem kontraktów z NFZ, część zaś, w tym dwie kliniki dziecięce z Warszawy, nie przedłużyła kontraktów na drugie półrocze. Podejmując interwencję w tej sprawie, w wystąpieniu do Ministra Zdrowia⁴⁴⁸ Rzecznik podkreślił, że sposób finansowania działalności klinik i szpitali powinien tę działalność umożliwiać, a nie blokować – poprzez niedoszacowanie kosztów, generujące zadłużenie placówek, zaś przy podejmowaniu działań zmierzających do zdyscyplinowania i racjonalizacji wydatków, związanych z leczeniem pacjentów, nie wolno zapominać o tymże pacjencie – podmiocie, któremu Konstytucja w art. 68 zapewniła prawo do ochrony zdrowia oraz zobowiązała władze publiczne do zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicz-

⁴⁴⁷ RPO-474098-XII/04 z 25.05.2004 r.

⁴⁴⁸ RPO-478854-XII/04 z 6.07.2004 r. Odpowiedź Ministra Zdrowia z 1.09.2004 r.

nych. W związku z tą interwencją Narodowy Fundusz Zdrowia dokonał zmian w katalogach świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia szpitalnego oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. Ponadto w lecznictwie szpitalnym wprowadzono szereg nowych procedur m.in. w dziedzinie pediatrii, pulmonologii i kardiologii oraz podwyższono wartość punktową części świadczeń. Dopuszczono też możliwość renegotjacji umów zawartych ze świadczeniodawcami.

Podobnie jak w latach poprzednich, w ostatnich miesiącach 2004 r., limity zawarte w umowach między organami NFZ a poszczególnymi zakładami opieki zdrowotnej wyczerpały się lub były na wyczerpaniu. Brak środków finansowych sprawił, że szereg zakładów opieki zdrowotnej zawiesiło praktycznie swoją działalność. Planowane zabiegi przekładane były na następny rok, zaś limity przyjęte przez lekarzy specjalistów zostały wyczerpane. Powstała sytuacja, w której udzielanie świadczeń medycznych przez zakłady opieki zdrowotnej ponad zakontraktowane limity powodowało dalsze zadłużanie tych zakładów, z drugiej zaś strony odmowa udzielania niezbędnych świadczeń pozostawała w kolizji z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony zdrowia obywateli oraz naruszała prawa osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Część publicznych placówek ochrony zdrowia pod różnymi pretekstami wprowadza odpłatność za świadczenia udzielane osobom uprawnionym do bezpłatnej opieki medycznej. Budziło to słuszne protesty uprawnionych, którzy mieli prawo do uzyskania należnych im świadczeń zdrowotnych na dotychczasowym poziomie i w ramach ubezpieczenia. Rzecznik Praw Obywatelskich w ramach podjętej interwencji zwrócił się do Ministra Zdrowia⁴⁴⁹ o informacje na temat przewidywanych działań w celu zapewnienia niezbędnego poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że dzięki wyższemu niż przewidywano splotowi składek na ubezpieczenie zdrowotne, w 2004 r. zmieniano kilkakrotnie plan finansowy NFZ, zwiększając środki na finansowanie świadczeń zdrowotnych łącznie o prawie 5%, w tym na lecznictwo szpitalne o blisko 12% w stosunku do pierwotnych założeń. W ramach działań doraźnych, w grudniu 2004 r. rozdzielono między oddziały wojewódzkie NFZ kwotę 623 mln. zł. z przeznaczeniem na sfinansowanie świadczeń zdrowotnych. Podjęte też zostały działania o wymiarze długofalowym. Opracowany został raport: „Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce –

⁴⁴⁹ RPO-489694-XII/04 z 18.11.2003 r. Odpowiedź Ministra Zdrowia z 11.01.2005 r.

Zielona Księga”, umożliwiający przejście do kolejnego etapu naprawy systemu ochrony zdrowia. Powołany też został specjalny zespół w celu opracowania propozycji dotyczących ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń zdrowotnych, w tym zasad finansowania tych świadczeń przez NFZ⁴⁵⁰.

B. Dostęp do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego

Dramatyczna sytuacja finansowa części placówek służby zdrowia, przedłużenie tych placówek nierzadko w stopniu zagrażającym normalnemu funkcjonowaniu, odbijało się niekorzystnie na dostępności do świadczeń zdrowotnych oraz jakości świadczonych usług. Problematyki tej dotyczyło ok. 40% ogólnej liczby skarg wpływających do Rzecznika w 2004 r. z zakresu ochrony zdrowia. Wśród nich, największą grupę stanowiły skargi na utrudniony dostęp (długie kolejki) do specjalistycznych świadczeń medycznych udzielanych w szpitalach oraz lecznictwie otwartym, w tym głównie do świadczeń wysokospecjalistycznych i wysokokosztowych, do lecznictwa uzdrowiskowego, do drogiej procedur diagnostycznych, niektórych leków oraz przedmiotów ortopedycznych i leczniczych środków technicznych. Większość tych spraw była badana w trybie indywidualnym, w uzasadnionych wypadkach podejmowane były stosowne interwencje. Począwszy od wejścia w życie Konstytucji⁴⁵¹, kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich upominali się o realizację nałożonego na władze publiczne mocą art. 68 ust. 1 Konstytucji obowiązku zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz określenia w ustawie zakresu i warunków udzielania tych świadczeń. Konstytucja zobowiązuje zatem do wydania ustawy, która będzie określała należyne obywatelom „zakres udzielania świadczeń”, a więc to, co powszechnie nazywa się „koszykiem” świadczeń medycznych, co w konsekwencji powinno prowadzić do ustalenia standardów leczenia konkretnych schorzeń. Po raz kolejny sprawa ta podjęta została w lipcu 2004 r. w wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia⁴⁵² w związku z licznymi skargami pacjentów oraz świadczeniodawców na odmowę finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia procedur medycznych,

⁴⁵⁰ Mocą zarządzenia Ministra Zdrowia z 13.09.2004 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw koordynacji i monitorowania wdrażania przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. Urz. MZ Nr 12 poz. 109 ze zm.).

⁴⁵¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

⁴⁵² RPO-476888-XII/04 z 1.07.2004 r. Odpowiedź Ministra Zdrowia z 30.07.2004 r.

które nie znalazły się w uchwałach Zarządu NFZ dotyczących warunków przetargów na udzielanie świadczeń zdrowotnych⁴⁵³. Wskazując na nieuregulowanie w obowiązującej wówczas ustawie o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ sprawy stworzenia „koszyka” świadczeń należnych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, Rzecznik zaakcentował wątpliwości dotyczące oparcia finansowania opieki zdrowotnej o opracowane przez urzędników NFZ katalogi świadczeń medycznych, określające warunki i zakres udzielania świadczeń, a więc kreujące de facto mocą „prawa powielaczowego” pozytywny „koszyk” świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Podkreślił ponadto, że niezależnie od efektów, jakie przyniosą prace nad stworzeniem nowej ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym, problemy związane z kontraktowaniem świadczeń zdrowotnych i związanymi z tym procedurami nie zanikną. Istnieje więc obawa, że nawyki tworzenia powielaczowego prawa pozostaną, a luki w prawie będą wypełniane w sposób przypadkowy i niezgodny z Konstytucją. Potwierdzeniem trafności tej obawy (przy odmiennej ocenie i stanowisku Ministra Zdrowia wyrażonym w odpowiedzi na wystąpienie), a równocześnie – tymczasowego charakteru ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jest utrzymanie pod rządami nowej ustawy wprowadzonego prawem powielaczowym „pozytywnego koszyka” świadczeń, a także kreowanie tą drogą przez NFZ standardów procedur medycznych.

Współfinansowanie działalności zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych jest jedną z form realizacji wynikającego z art. 68 ust. 3 Konstytucji zobowiązania władz publicznych do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Kolejnym przejawem regulowania prawa osób ubezpieczonych do świadczeń medycznych z pomocą „prawa powielaczowego”, zdają się być wprowadzone od początku 2004 r. ograniczenia

⁴⁵³ Załączniki pn. „Szczegółowe materiały informacyjne o przedmiocie postępowania w sprawie zawierania umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych ubezpieczonym w Narodowym Funduszu Zdrowia ...” do uchwały Nr 220/2003 Zarządu NFZ z 25.09.2003 r. w sprawie ogłoszenia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych od 1.01.2004 r. oraz określenia przedmiotu konkursu ofert, warunków wymaganych od świadczeniodawców oraz kryteriów oceny spełniania tych warunków, zmienionej uchwałą Nr 226/2003 z 30.09.2003 r. Zarządu NFZ w sprawie zmiany uchwały Nr 220/2003 Zarządu NFZ z 25.09.2003 r. w sprawie ogłoszenia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych od 1.01.2004 r. oraz określenia przedmiotu konkursu ofert, warunków wymaganych od świadczeniodawców oraz kryteriów oceny spełniania tych warunków (publikowane na stronie internetowej NFZ).

w dostępie osób w podeszłym wieku do opieki długoterminowej. Według przyjętych przez NFZ zasad, podstawą skierowania pacjenta do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych jest, poza spełnieniem wymagań określonych w stosownym rozporządzeniu⁴⁵⁴, ocena pacjenta według tzw. zmodyfikowanej skali Barthel. NFZ założył finansowanie świadczenia jedynie tym pacjentom, którzy w tej skali sklasyfikowani zostali na poziomie od 0 do 40 punktów, zaś w przypadku wyższej wartości punktowej – zostało ono uzależnione od indywidualnej zgody organu NFZ. Ponadto ograniczono możliwość uzyskania omawianego świadczenia przez pacjentów w terminalnej fazie choroby nowotworowej nowotworowej. Określono też średni czas pobytu pacjenta w ZOL i ZPO na 3 do 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia pobytu za zgodą NFZ. Po wprowadzeniu powyższych zasad nie tylko w sprawach osób ubiegających się o przyjęcie, ale także już przebywających w takich zakładach, do Rzecznika zwróciło się wielu pacjentów ZOL i ZPO – osób w podeszłym wieku oraz o ograniczonych możliwościach samodzielnego życia – którym mocą stosownych aktów administracyjnych przyznano dożywotnio prawo pobytu w tych placówkach. W związku z interwencją Rzecznika⁴⁵⁵ wyjaśniono, że pacjenci umieszczeni w ZOL i ZPO przed 1 stycznia 2004 r., korzystając będą ze świadczenia na dotychczasowych zasadach. Opiekę nad pacjentami ocenionymi powyżej 40 punktów w skali Barthel, NFZ finansować będzie w ramach kontraktów na świadczenia lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarki środowiskowej oraz pielęgniarskiej opieki długoterminowej nad obłożnie i przewlekle chorymi przebywającymi w domu. Ponadto odrębnie zakontraktowano świadczenia udzielane pacjentom w terminalnej fazie choroby nowotworowej, w ramach opieki długoterminowej, w formie oddziałów medycyny paliatywnej, hospicjum stacjonarnego, hospicjum domowego oraz hospicjum domowego dla dzieci.

Znaczne zamieszanie w pierwszych tygodniach 2004 r. wywołały wprowadzone przez Centralę NFZ nowe wymogi dotyczące dokumentowania uprawnień do zniżki na zakup przedmiotów ortopedycznych, leczniczych środków technicznych i środków pomocniczych. Osoby ubiegające się o taki zakup zobowiązane były wcześniej uzyskać w wojewódzkim oddziale NFZ

⁴⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30.12.1998 r. w sprawie sposobu i trybu kierowania osób do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz szczegółowych zasad ustalania odpłatności za pobyt w tych zakładach (Dz.U. Nr 166, poz. 1265).

⁴⁵⁵ RPO-472544-XII/04 z 20.06.2004 r. Odpowiedź Ministra Zdrowia z 30.07.2004 r.

specjalną kartę, którą wypełniać miał lekarz zlecający korzystanie z tych środków, zaś potwierdzać – apteka, w której dokonano zakupu. Wskutek niedostosowania organizacji wydawania kart w niektórych oddziałach NFZ do rzeczywistej skali potrzeb, tworzyły się ogromne kolejki oczekujących, w większości osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych. Uznając, że taka sytuacja rażąco koliduje z zasadami dobrej administracji, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia⁴⁵⁶ o spowodowanie podjęcia niezbędnych kroków na rzecz usprawnienia organizacji przedsięwzięcia. Po interwencji, wprowadzono niezbędne zmiany, a przede wszystkim zwiększono liczbę urzędników wydających dokumenty osobom uprawnionym.

Do Rzecznika zwrócili się świadczeniodawcy, organizacje pozarządowe działające w obszarze ochrony zdrowia oraz zainteresowane osoby fizyczne, o pomoc w stworzeniu możliwości współuczestniczenia pacjentów w kosztach leczenia z zastosowaniem m.in. protez, implantów, aparatów ortodontycznych dla dzieci, poprzez zakup tych przedmiotów ze środków własnych. Pacjenci chcący zaangażować własne środki finansowe na zakup protez lub implantów dla skrócenia czasu oczekiwania na leczenie, obciążani są także pozostałymi kosztami leczenia. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika⁴⁵⁷ w tej sprawie, Prezes NFZ potwierdził, że możliwość współuczestniczenia pacjentów w kosztach świadczeń zdrowotnych z zastosowaniem np. endoprotez i implantów poprzez zakup tychże materiałów medycznych ze środków własnych, wiązałaby się z potrzebą zmian przepisów ustawowych.

Pod wpływem korespondencji od rodziców dzieci chorych na mukowiscydozę – jedną z najczęściej występujących chorób przewlekłych, uwarunkowanych genetycznie, w zasadzie nieuleczalną, o postępującym przebiegu powodującym zmiany w układzie oddechowym i pokarmowym dziecka – Rzecznik⁴⁵⁸ zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o przeanalizowanie obecnych warunków hospitalizacji i finansowania leczenia dzieci i dorosłych chorych na tę chorobę, na tle możliwości i obowiązków władz publicznych. W ramach terapii wymagane jest specjalistyczne leczenie i rehabilitacja oraz ciągłość opieki medycznej. Natomiast refundacją w ramach ubezpieczenia zdrowotnego objęte są tylko leki podstawowe. Na rodzicach zaś spoczywa główny ciężar finansowania opieki nad chorym dzieckiem, która wiąże się z wysokimi kosztami. W niektórych przypadkach prowadzi to do ograniczenia, a nawet zaniechania koniecz-

⁴⁵⁶ RPO-460424-XIII/03 z 12.01.2004r. Odpowiedź Ministra Zdrowia z 23.01.2004 r.

⁴⁵⁷ RPO-462407-XII/04 z 20.04.2004 r. Odpowiedź Prezesa NFZ z 22.07.2004 r.

⁴⁵⁸ RPO-492614-XII/04 z 20.12.2004 r.

nych i zalecanych działań medycznych, a w efekcie do pogorszenia stanu zdrowia chorego dziecka.

Po wejściu w życie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴⁵⁹, pojawiły się rozbieżności interpretacyjne, dotyczące zakresu przedmiotowego kompetencji dyrektorów oddziałów wojewódzkich NFZ do załatwiania spraw indywidualnych. Art. 109 ustawy, do spraw indywidualnych z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego zalicza sprawy dotyczące objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i ustalenia prawa do świadczeń. Rozbieżności w rozumieniu tej normy dotyczą tego, czy pozwala ona, czy też nie, na ustalenie w drodze indywidualnej decyzji – prawa do refundowania kosztów terapii lekami nie podlegającymi refundacji na zasadach określonych w ustawie oraz kosztów procedur medycznych nie objętych umowami o udzielanie świadczeń zdrowotnych lub nie realizowanych w ramach programów zdrowotnych. W swym wystąpieniu do Ministra Zdrowia⁴⁶⁰, Rzecznik opowiedział się za przyjęciem wykładni, że upoważnienie dotyczy nie tylko wydawania decyzji w sprawie objęcia ubezpieczeniem dobrowolnym, ale również ustalenia prawa do świadczeń, w tym do świadczeń ponadstandardowych i wysokokosztowych. Równocześnie Rzecznik wskazał na problem zakresu regulacji w drodze decyzji indywidualnych w sprawach, w których postępowanie wszczęte zostało przed datą wejścia ustawy w życie, a także w sprawach, w których terapia rozpoczęta została przed tą datą i zachodzi potrzeba jej kontynuowania. Minister Zdrowia podzielił pogląd o potrzebie rozpatrywania spraw sprzed wejścia w życie ustawy według zasad dotychczasowych oraz przedstawił szczegółowe wyjaśnienia w tym względzie. Zaprezentował natomiast odmienne stanowisko w sprawie wykładni przedmiotowej art. 109 ustawy uznając, że w przepisie tym „nie występują już wyrazy »w szczególności«, co zamyka możliwość stosowania rozszerzającej interpretacji polegającej na wydawaniu, w oparciu o ww. przepis, indywidualnych decyzji w sprawie refundacji leków.” W tej sprawie Rzecznik rozważa dalsze działania.

Mając na względzie wątpliwości co do prawidłowości rozstrzygnięcia decyzją jednego z wojewódzkich organów NFZ, dotyczącego odmowy refundacji kosztów leczenia pacjentki lekiem GLIVEC⁴⁶¹, Rzecznik zdecydował o przystąpieniu do postępowania przed Sądem Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Postępowanie w toku.

⁴⁵⁹ Z dniem 1.10.2004 r.

⁴⁶⁰ RPO-488714-XII/04 z 4.11.2004 r. Odpowiedź Ministra Zdrowia z 14.12.2004 r.

⁴⁶¹ RPO-481551-XII/04 z 31.12.2004 r.

C. Przestrzeganie praw pacjentów zakładów opieki zdrowotnej

Podobnie jak w roku poprzednim, Rzecznik do priorytetów w swej działalności zaliczył czuwanie nad przestrzeganiem praw pacjentów korzystających ze świadczeń medycznych w publicznych placówkach służby zdrowia. Utrwaloną praktyką stały się wizytacje szpitali i innych placówek służby zdrowia, będących samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Wizytacje te podejmowane były jako planowe przedsięwzięcia o charakterze kontrolnym i profilaktycznym, ale także jako przedsięwzięcia doraźne, inspirowane stosunkowo nielicznymi skargami pacjentów kierowanymi do Rzecznika⁴⁶². Wnioski z przeprowadzonych wizytacji wskazują, że prawa pacjentów określone w stosownych aktach prawnych, są na ogół respektowane. Pacjentom udostępniana jest informacja o ich stanie zdrowia. Przestrzegane jest prawo do wyrażania zgody (lub odmowy) na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych, po uzyskaniu odpowiedniej informacji o możliwych konsekwencjach pozytywnej oraz odmownej decyzji chorego. W wizytowanych placówkach nie stwierdzono przypadków ani nie odnotowano skarg pacjentów na rażące naruszenia prawa do intymności i poszanowania godności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych, jakkolwiek problem ten podjęty został w kilku listach do Rzecznika. Nie ograniczono prawa do kontaktów osobistych, telefonicznych lub korespondencyjnych z osobami z zewnątrz. Zapewniono chorym opiekę duszpasterską oraz możliwość uczestnictwa w nabożeństwach. Odnotowywane w toku wizytacji uchybienia były przedmiotem wystąpień do dyrekcji wizytowanych placówek oraz do organów założycielskich.

W toku wizytacji szpitali dla nerwowo i psychicznie chorych – obok problematyki praw pacjenta – szczególną uwagę zwracano na przestrzeganie prawa i obowiązujących procedur, dotyczących podjęcia leczenia bez zgody pacjenta oraz stosowania w toku leczenia środków przymusu bezpośredniego. W placówkach objętych wizytacjami, nie stwierdzono wymagających interwencji przypadków naruszenia obowiązujących zasad przyjmowania bez zgody pacjenta do leczenia. Natomiast zasadnicze wątpliwości co do zgodności z prawem, budzi praktyka stosowana we wszystkich wizytowanych placówkach, dotycząca środków przymusu w postaci przytrzymania oraz przymusowego stosowania leków. Według wyjaśnień osób funkcyjnych wizytowanych szpitali, przytrzymanie i przymusowe zastosowanie leków nie

⁴⁶² W 2004 r. wpłynęło 58 skarg na naruszenia praw pacjentów placówek ochrony zdrowia, w tym 33 dotyczące osób leczonych w szpitalach dla nerwowo i psychicznie chorych.

są traktowane jako środki przymusu bezpośredniego, a jako normalna procedura stosowana w leczeniu. Poszczególne przypadki nie znajdują więc stosownego odzwierciedlenia w dokumentacji medycznej, nie są też poddawane ocenie zasadności ich zastosowania. Przeprowadzone badania wykazały także, iż w części wizytowanych placówek dochodziło do uchybień w stosowaniu standardów dotyczących unieruchomienia. Najczęściej stwierdzanym odstępstwem od obowiązujących zasad, było niewystarczające dokumentowanie zlecenia zastosowania środka przymusu, a zwłaszcza przedłużania czasu stosowania tego środka. Odnotowano fakty podejmowania decyzji o zastosowaniu środka przymusu na podstawie decyzji pielęgniarki, bez stosownego zapisu w dokumentacji medycznej, a nawet bez obowiązkowej weryfikacji tej decyzji przez lekarza. Informacje o stwierdzonych uchybieniach każdorazowo przekazywane były właściwym miejscowo sądom opiekuńczym, z prośbą o podjęcie prawem przewidzianych działań.

Wśród korespondencji wpływającej do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących sfery ochrony zdrowia, stosunkowo duży odsetek skarg w 2004 r. (10%) dotyczył błędów w sztuce lekarskiej, bądź też naruszeń zasad etyki i deontologii lekarskiej oraz związanego z tym postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej. Skargi pochodziły nie tylko od pacjentów lecz również od lekarzy skarżących się na postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim niezrozumiałej dla stron i poszkodowanych przewlekłości postępowania przed okręgowymi rzecznikami odpowiedzialności zawodowej. Zjawiskiem dość powszechnym było naruszanie obowiązującej procedury⁴⁶³, w myśl której jedynie Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej może przedłużyć na czas oznaczony postępowanie, które nie zostało zakończone w ciągu 3 miesięcy, zaś Naczelny Sąd Lekarski – jeśli nie zostało zakończone w ciągu 6 miesięcy. Zdarzały się postępowania prowadzone dwa a nawet trzy lata bez stosownego przedłużenia. Ponad wszelką miarę w niektórych postępowaniach przedłużane były czynności wstępne, mające na celu ocenę wiarygodności informacji o przewinieniu z zakresu lekarskiej odpowiedzialności zawodowej. Nagminnie przy tym, skarżący nie byli informowani o fakcie i przyczynach przedłużenia postępowania. Istotnym problemem była dość swobodna interpretacja nakazu odpowiedniego stosowania przepisów postępowania karnego⁴⁶⁴. Nakazu tego niektóre organy

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

⁴⁶⁴ Przepisy o postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy odwołują się do kodeksu postępowania karnego w dwóch formach. Po pierwsze

odpowiedzialności zawodowej w prowadzonym postępowaniu nie traktowały stosowania norm wyprowadzanych z przepisów Kpk, dostosowanych do specyfiki tego postępowania jako obowiązku, ale dowolnego posiłkowania się tymi normami, popartego wycuciem lub intuicją. W skargach notowane były także zarzuty stronniczości rzeczników odpowiedzialności zawodowej i sądów lekarskich, powodowanej solidarnością zawodową wobec obwinionych lekarzy, niejednoznaczności opinii biegłych, które w toku postępowania interpretowane są wyłącznie w jedną stronę. W niektórych postępowaniach w sprawach dotyczących odpowiedzialności za błąd w sztuce lekarskiej, toczących się jednocześnie przed organami odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz organami prokuratury występowały bardzo różniące się, czy wręcz przeciwstawne opinie – ekspertyzy biegłych. Wskazywano też na przypadki powoływania biegłych, zatrudnionych w tej samej jednostce organizacyjnej, co obwiniony lekarz, przy ograniczonych możliwościach wyłączenia takiego biegłego, którego ekspertyza jest często koronnym dowodem w postępowaniu przeciwko koledze. Zdarzały się przypadki odmawiania stronie wglądu do akt sprawy mimo jednoznacznego zapisu art. 156 § 2 Kpk. Należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym brak jest przepisów, które pozwoliłyby na odwołanie rzecznika odpowiedzialności zawodowej bądź wyciągnięcia wobec niego innych konsekwencji w związku z nagannym wykonywaniem swoich obowiązków związanych z ochroną interesu publicznego. Brak jest też czytelnych mechanizmów oraz instrumentów nadzoru instancyjnego nad tymi organami ze strony Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. Zwracali się również do Rzecznika o pomoc pacjenci, którzy napotykali na utrudnienia w dostępie do dokumentacji medycznej, niepomierne wydłużanie terminów wydania żądanych dokumentów, żądania wygórowanych opłat za sporządzenie i udostępnienie wyciągów, odpisów i kopii, a niejednokrotnie wręcz odmowy ich wydania mimo jednoznacznego obowiązku w tej mierze. W sprawach tych podejmowane były interwencje w trybie indywidualnym.

D. Problemy pracowników ochrony zdrowia

W 2004 r. nie zmieniła się w istotnym stopniu sytuacja pracowników ochrony zdrowia. W dalszym ciągu zła sytuacja finansowa części placó-

cd. przypisu ze str. 155

w postaci klauzuli generalnej, zawartej w art. 57 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich – stanowiącej, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o izbach lekarskich w przedmiocie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Po drugie przez wskazanie konkretnych sytuacji procesowych. Sama ustawa o izbach lekarskich czyni to w art. 49 ust. 1, w którym mowa jest o okolicznościach wyłączających sciganie.

wek służby zdrowia, zadłużenie tych placówek niekorzystnie rzutowała na warunki pracy osób wykonujących zawody medyczne. Nadal notowano przypadki zalegania z wypłatą należnego uposażenia lub jego części. Nie zrealizowano zobowiązań wynikających z tzw. „ustawy 203”⁴⁶⁵. Coraz silniej dostrzegana jest w środowisku potrzeba racjonalnej, opartej o sprawiedliwe zasady, wyceny wartości pracy lekarzy, pielęgniarek i położnych oraz personelu pomocniczego, zatrudnionego w szpitalach. W czasie kontaktów z lekarzami i pielęgniarkami w ramach wizytacji szpitali, wskazywana jest potrzeba rozważenia sprawy opartego o sprawiedliwe zasady współpłacenia przez pacjentów za świadczone usługi medyczne oraz wprowadzenia ubezpieczeń dobrowolnych. Potrzeba wprowadzenia do obiegu prawnego w Polsce zasad dotyczących czasu pracy lekarzy obowiązujących w Unii Europejskiej⁴⁶⁶ wzbudza obawy środowiska, czy nie spowoduje konieczności wprowadzenia znacznych zmian w stosunku do dotychczasowych zasad pełnienia dyżurów lekarskich. Według sygnałów płynących z instytucji i organizacji zajmujących się ochroną zdrowia, a także bezpośrednich kontaktów w wizytowanych szpitalach, zarysowuje się luka pokoleniowa wśród lekarzy – specjalistów różnych specjalności medycznych oraz pielęgniarek i położnych. Sytuacja wśród lekarzy jest następstwem ograniczonego dostępu młodych lekarzy i lekarzy dentystów do kształcenia specjalizacyjnego. Natomiast niedobór na rynku pracy pielęgniarek i położnych może w niedługim czasie powstać, w związku z brakiem wystarczającej liczby szkół i uczelni kształcących pielęgniarki, a także wskutek coraz szerzej napływających atrakcyjnych ofert zatrudnienia pielęgniarek w innych krajach Unii Europejskiej. Brak norm przejściowych w odniesieniu do nowych, zaostrzonych warunków stawianych pracownikom byłego NFZ, którzy na mocy prawa stali się pracownikami nowego NFZ, skłonił Rzecznika do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę konstytucyjności przepisu art. 112 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴⁶⁷. Postępowanie jest w toku.

⁴⁶⁵ Art. 4a ustawy z 16.12.1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.), wprowadzony ustawą z 22.12.2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 45).

⁴⁶⁶ Dyrektywa 2-3/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 4.11.2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy.

⁴⁶⁷ RPO-485907-XII/04 z 25.11.2004 r.

10. Ochrona praw rodziny, dziecka i osób niepełnosprawnych

A. Wspieranie rodziny w pełnieniu jej podstawowych funkcji

Celem reformy systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych było uporządkowanie rynku świadczeń na rzecz rodziny⁴⁶⁸. Wprowadzenie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴⁶⁹ wywołało jednak niezadowolenie społeczne. Opóźnienia wypłat świadczeń, którym można było zapobiec⁴⁷⁰ uderzyły w rodziny pozostające w obszarach najdotkliwszej biedy. Nadal czekają na całościowe rozwiązanie problemy wywołane likwidacją funduszu alimentacyjnego, w części tylko wyciszone nowelizacją ustawy z 30 lipca 2004 r.⁴⁷¹ Trwałe zmiany w strukturze społecznej i kondycji polskich rodzin⁴⁷² spowodowało wprowadzenie w ustawie dodatku z tytułu samotnego wychowania dziecka, który miał w pewnym zakresie rekompensować utratę świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Ta nowa „oferta” okazała się niezwykle atrakcyjna dla rodzin o niskich dochodach. Nieprecyzyjne uregulowanie kryteriów uzyskiwania dodatku, stymulujące nadużycia spowodowało, że olbrzymia rzesza rodziców⁴⁷³, którzy dotąd nie mieli potrzeby

⁴⁶⁸ Były niepowiązane ze sobą i niejednolite z uwagi na podstawy prawne udzielania świadczeń, krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń a także płatników świadczeń.

⁴⁶⁹ Dz.U. Nr 228, poz. 2255.

⁴⁷⁰ RPO-470337-XI/04 z 7.04.2004 r. do Wiceprezesa Rady Ministrów.

⁴⁷¹ Wszystkie osoby, które w kwietniu 2004 r. otrzymywały świadczenia z funduszu otrzymały w okresie od 1.05. do 31.12.2004 r. dodatek w wysokości 70% świadczenia wypłacanego przez fundusz w kwietniu (przy uwzględnieniu kwoty dodatku dla samotnie wychowujących wypłacanego na podstawie art. 12 ustawy) nie więcej, niż 300 zł; dodatek ten otrzymały też osoby uczące się do 24 r. życia, w tym studenci, którzy nie pozostają na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub zasądzeniem od obojga z nich alimentów (Dz.U. Nr 192, poz. 1963).

⁴⁷² Ogromny wzrost spraw o rozwód i separację oraz spadek liczby zawieranych małżeństw przy wzroście wskaźnika urodzeń dzieci pozamałżeńskich.

⁴⁷³ W 2003 r. z funduszu korzystało tylko 550 tys. dzieci, we wrześniu z dodatku dla samotnie wychowujących dzieci korzystało 812 tys.; wniosków przybywało nadal (informacja Dyr. Dep. Spraw Socjalnych MPS na posiedzeniu Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 23.09.2004 r.) i na początku grudnia było ich 927 tys. (Stanowisko rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy Fundusz Alimentacyjny – druk nr 3392).

wymuszania na drugim rodzicu obowiązku alimentacyjnego wobec wspólnych dzieci, a nawet – być może – tworzyli nieźle funkcjonujące rodziny zaczęła uzyskiwać formalny status osoby samotnej. Po kolejnych spotkaniach Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z zespołem eksperckim, RPD zwrócił się do Rzecznika o zaskarżenie przepisów ustawy⁴⁷⁴. W dniu 6 kwietnia 2004 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie przepisów ustawy⁴⁷⁵, w którym wskazał, że wprowadzenie nieuzasadnionego i nieprecyzyjnego kryterium „samotnego wychowywania”, które przesądza o nabyciu określonych w art. 11 i 12 ustawy dodatków przez osoby funkcjonujące poniżej progu wsparcia dochodowego rodziny i formalnie pozostające w stanie bezżennym prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Jego dowolność prowadzi do wyłączenia z kręgu odbiorców dodatku osób, które pozostają w związku małżeńskim (także nowym) i faktycznie samotnie wychowują dziecko, ale też umożliwia dostęp licznej grupie rodziców, którzy faktycznie wychowują dziecko wspólnie z drugim z rodziców dziecka. Rozwiązanie to dyskryminuje pozostałe grupy dzieci w rodzinach funkcjonujących poniżej kryterium dochodowego wsparcia rodziny i narusza podstawowe zasady uznawane dotąd w polskim systemie prawnym i Konstytucji⁴⁷⁶ – zasadę odpowiedzialności rodzicielskiej obojga rodziców; ochrony małżeństwa i rodziny oraz zakazu innej ingerencji, niż władzy sądowej, we władzę rodzicielską. W świetle art. 48 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne jest podejmowanie przez rodzica arbitralnej decyzji co do praw rodzicielskich drugiego z rodziców (złożenie oświadczenia o samotnym wychowywaniu dziecka), podobnie jak niedopuszczalne jest uznanie prawa rodzica do „zwolnienia się” od obowiązku wychowania swojego dziecka. Decyzja dotycząca ograniczenia lub pozbawienia praw rodzicielskich pozostaje wyłącznie w dyspozycji władzy sądowej, zatem wszelkie pozasądowe działania, w tym regulacje innych władz publicznych uzależniające skutki prawne od uznania, że rodzic nie wychowuje dziecka muszą wywoływać wątpliwości natury konstytu-

⁴⁷⁴ Art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 i art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych z uwagi na niezgodność z art. 18, art. 32, art. 48 Konstytucji RP oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka.

⁴⁷⁵ O zbadanie zgodności art. 8 pkt 3 i art. 11 w zw. z art. 3 pkt 17 oraz art. 8 pkt 4 i art. 12 w zw. z art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 28, poz. 2255) z art. 32 ust. 1, art. 18 Konstytucji oraz art. 48 Konstytucji w związku z art. 27 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 586 ze zm.).

⁴⁷⁶ Art. 92–113 i art. 128 – 144 Kro oraz art. 18, 71 ust. 1 i art. 48 ust. 2 Konstytucji.

cyjnej. Ustawodawca powinien rozważyć zagrożenie zachwiania równowagi budżetowej państwa wobec ewentualności masowego dostosowywania się najbardziej potrzebujących rodzin do wymogów związanych z nabyciem nowego uprawnienia, ale także inne poważne koszty społeczne z tym związane: obciążenie sądów znaczną ilością spraw rozwodowych i o separację oraz następstwa bytowych i psychicznych problemów dzieci ze związków rozbitych. Rozwiązania ustawy stanowią zachętę do ustalania przez rodziców swego statusu jako osoby formalnie samotnej i prowadzą do erozji odpowiedzialności rodzicielskiej. W miejsce zastrzeżone dla praw rodzicielskich i odpowiedzialności rodzicielskiej wkracza państwo, przejmując finansowe obowiązki rodzica, gdy regulacje konstytucyjne nakazują państwu respektować podmiotowość i więzi rodzinne swych obywateli⁴⁷⁷. Kwestionowane przepisy uprzywilejowują wyłącznie rodziców, którzy nie pozostają w związkach małżeńskich i nie przyznają się do wspólnego wychowywania dziecka. Nie realizują też wytycznej polityki państwa określonej w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji – nie zabezpieczają szczególnej pomocy innym rodzinom będącym w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w tym wielodzietnym, które nie uzyskują żadnego dodatkowego wsparcia. Rzecznik nie miał podstaw do skorygowania tego stanowiska w uwagach do rządowego projektu zmiany ustawy w wersji z dnia 3.06.2004 r. przedstawionych Ministrowi Polityki Społecznej⁴⁷⁸, gdyż samo wprowadzenie dodatku dla grupy rodzin wielodzietnych nie mogło usunąć tak podstawowych wad ustawy⁴⁷⁹. Ważnym celem szerszych prac legislacyjnych powinno być zwiększenie odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji⁴⁸⁰ – konieczne jest wprowadzenie pracy na cele społecznie użyteczne jako zasadniczego środka wobec dłużników alimentacyjnych oraz założenie rejestru dłużników alimentacyjnych i jasne określenie konsekwencji prawnych związanych z umiesz-

⁴⁷⁷ Zgodnie z art. 18 Konstytucji małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajduje się pod ochroną i opieką. Liczne przepisy konstytucyjne przyznały dzieciom szczególny status (art. 72 ust. 1), uznały prawo dziecka do wychowania w rodzinie za model wychowania (art. 18, art. 71) i potwierdziły odpowiedzialność rodziców za jego wychowanie (art. 48, art. 53 ust. 3, art. 70 ust. 3).

⁴⁷⁸ RPO-477116-XI/04 z 16.06.2004 r.

⁴⁷⁹ Zaproponowane w projekcie z 3.06.2004 r. wsparcie dla dzieci w rodzinach wielodzietnych było zresztą znacząco niższe niż w rodzinach osób „samotnie wychowujących” dziecko.

⁴⁸⁰ Pytanie o szczegółowy zakres prac nad rozwiązaniami usprawniającymi egzekwowanie alimentów Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości już w trakcie prac nad ustawą o świadczeniach rodzinnych (RPO-457236-XI/03 z dnia 6.01.2004 r.).

zeniem w tym rejestrze. Wprowadzenie nowelą ustawy z 30 lipca 2004 r.⁴⁸¹ możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub skorzystania z jego wyników również nie zmieniło stanu prawnego, choć niewątpliwie stworzyło nową sytuację faktyczną (wychowujący dziecko „samotnie” muszą się teraz starać, aby nie wykazywać związków z drugim rodzicem). Skoro jednak ustawodawca nie sprecyzował kryterium samotnego wychowywania dziecka, które spełniałoby wymogi przyzwoitej legislacji oraz rygory określone w art. 48 ust 2 Konstytucji nadal nie jest możliwe ustalenie, kiedy rodzic wychowuje dziecko wspólnie z drugim rodzicem. Nie usunięto też – niekonstytucyjnej w świetle art. 71 ust. 1 – nierówności w grupie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej⁴⁸². W Sejmie nadal trwają prace nad projektami, których celem jest usunięcie niedostatków reformy⁴⁸³.

Bez określenia roli rodziców w życiu szkoły i zabezpieczenia, poprzez demokratyczne procedury, ich udziału w działalności szkół nie jest możliwa zmiana jakości funkcjonowania polskiej szkoły. W odpowiedzi na apel Podkomisji Sejmowej Rzecznik przedstawił⁴⁸⁴ szczegółowe uwagi do artykułów, których wprowadzenie lub doprecyzowanie w ustawie o systemie oświaty⁴⁸⁵ jest konieczne dla ustalenia jasnych reguł funkcjonowania szkoły obywatelskiej. Rzecznik zaproponował uporządkowanie art. 55 ustawy (m.in. poprzez wprowadzenie podstawowego katalogu praw ucznia, z uwzględnieniem ich ograniczeń oraz określenie uprawnień samorządu szkolnego). Wobec potrzeby informowania w statucie szkoły o zasadach współpracy między szkołą a rodzicami i indywidualnych uprawnieniach rodziców, ale przede wszystkim w świetle konstytucyjnego wymogu ustawowego określenia procedur rozpatrywania petycji wniosków i skarg⁴⁸⁶, zmiany wymaga również art. 60 ust. 1 ustawy. Z tego sa-

⁴⁸¹ Art. 23 pkt 4a i 4b i 23 ust. 5 pkt 4 ustawy oraz § 14 ust. 3 rozporządzenia z dnia 27.09.2004 r. MPS w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 213, poz. 2162) wydanego na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy.

⁴⁸² Stanowisko takie zawarł Rzecznik w piśmie procesowym do TK (RPO-467689-XI/04 z 21.12.2004 r.) oraz wystąpieniu do Marszałka Sejmu (RPO-470646-XI/04 z 21.12.2004 r.)

⁴⁸³ Obywatelskim projektem ustawy Fundusz Alimentacyjny (druk Nr 3392), rządowym projektem ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych (druk Nr 3393) oraz poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk Nr 3510).

⁴⁸⁴ W wystąpieniu z dnia 22.01.2004 r., adresowanym do Przewodniczącej oraz Ministra Edukacji – RPO-461149-XI/03.

⁴⁸⁵ Ustawa z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

⁴⁸⁶ Art. 63 Konstytucji RP.

mego powodu niezbędne jest uzupełnienie art. 54 ust. 1 ustawy o uregulowanie procedury, zwłaszcza odwoławczej. Fundamentalne znaczenie mają wprowadzenie zasady obligatoryjności działania rady rodziców i jasnej procedury jej wyboru⁴⁸⁷, uczestnictwo uczniów w radzie szkoły w szkole podstawowej i gimnazjum⁴⁸⁸, jak też faktyczny udział tych organów w życiu szkoły⁴⁸⁹. Ze względu na wagę poruszonych problemów Minister uznała⁴⁹⁰ konieczność ich szczegółowego przeanalizowania, jednak do dziś⁴⁹¹ nie wpłynęło stanowisko w sprawie. Pokłosiem konferencji zatytułowanej „Misja-Pasja-Kompetencja. Status nauczyciela i jego przygotowanie do zawodu” zorganizowanej przez Rzecznika we współpracy z Małopolskim Forum Edukacyjnym (Kraków, 25.10.2004 r.) są propozycje zmian legislacyjnych, które Rzecznik przekazał Ministrowi⁴⁹². Oprócz obligatoryjnych, zaopatrzonych w znacznie szersze kompetencje rad szkół i rad oświatowych na poziomie gmin i powiatów zakładają one wprowadzenie w miejsce Krajowej Rady Oświatowej – zgodnie z projektem opracowanym w ramach programu „Edukacja dla rozwoju” – silnie umocowanej Rady Edukacji Narodowej z jej agendami terytorialnymi. Analiza „Procedur postępowania nauczycieli i metod współpracy szkół z policją w sytuacjach zagrożenia dzieci oraz młodzieży przestępczością i demoralizacją, w szczególności narkomanią, alkoholizmem i prostytucją”⁴⁹³ przeprowadzona w następstwie skarg do Rzecznika wykazała, że zasadniczą wadą programu jest nadmiar ingerencji policji i jej zbędne zaangażowanie w życie szkoły przy braku odpowiedniej ochrony praw i wolności uczniów i ich rodziców. Poważnym uchybieniem jest nieuwzględnienie w „Procedurach” obowiązującego stanu prawnego⁴⁹⁴. Nie są właściwie sprecyzowane zadania nauczycieli – zawiadomienie policji powinno być ostatecznością

⁴⁸⁷ Art. 53 ustawy z dnia o systemie oświaty.

⁴⁸⁸ Obecny zapis art. 51 ust. 1a ustawy jest sprzeczny z art. 72 ust. 3 Konstytucji.

⁴⁸⁹ Art. 42 ust. 1, wspomniany już art. 54 oraz art. 36a ust. 5 ustawy.

⁴⁹⁰ Odpowiedź z 17.02.2004 r.

⁴⁹¹ Kolejne pisma RPO w sprawie z 21.05.2004 r. i 28.10.2004 r.

⁴⁹² RPO-380368-XI/01 z 22.12.2004 r. (wcześniejsze wystąpienie w tej sprawie skierowane było 13.06.2001 r. do Marszałków obu Izb Parlamentu w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o systemie oświaty).

⁴⁹³ Modułu Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży, opracowanego przez międzyresortowy Zespół powołany na podstawie zarządzenia Prezesa RM Nr 37 z 25.03.2002 r. (M.P. Nr 14, poz. 207) i przyjętego przez Radę Ministrów 13.01.2004 r.

⁴⁹⁴ Art. 32 ust 2 i ust. 5 ustawy z 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 204).

i następować wyłącznie w sytuacjach tego wymagających⁴⁹⁵. Uczeń, nauczyciel oraz rodzic powinni dokładnie wiedzieć, jakie sytuacje mogą skutkować zawiadomieniem policji lub sądu i jakie są podstawy prawne prowadzonych działań. Działania wobec uczniów zagrożonych demoralizacją i popełniających na terenie szkoły czyny karalne, których uregulowanie jest potrzebą niekwestionowaną, muszą być precyzyjne i zgodne z obowiązującym prawem oraz standardami w zakresie ochrony praw człowieka. „Procedury” odnoszące się do tak delikatnej materii, jak prawa i wolności osobiste uczniów i ich rodziców, zawierają wiele stwierdzeń ogólnikowych i nieprecyzyjnych, co może prowadzić do nadużyć i nadinterpretacji prawa. Minister Edukacji⁴⁹⁶ uznał, że „Procedury” są stosowane równoległe z innymi obowiązującymi w szkole zasadami postępowania (opis działań w zakresie współpracy z rodzicami znajduje się w szczególności w programie wychowawczym szkoły oraz szkolnym programie profilaktyki), zaś „Ingerencja policji jest przewidziana tylko w sytuacjach szczególnie zagrażających zachowań uczniów. O wezwaniu na teren szkoły Policji każdorazowo decyduje dyrektor szkoły, który ocenia, czy istniejąca sytuacja wymaga takiego rozwiązania”. Zapewnił, że prowadzone są intensywne szkolenia w zakresie stosowania procedur, a uwagi Rzecznika będą przekazywane dyrektorom szkół i nauczycielom w trakcie wdrażania Programu. Do Rzecznika nadal jednak docierają głosy o potrzebie weryfikacji „Procedur”⁴⁹⁷.

Wielu rodziców przekazało Rzecznikowi skierowane do MENiS protesty w sprawie przeprowadzenia w niektórych szkołach ankiety dotyczącej, m.in., sfery życia intymnego i rodzinnego uczniów. Informacje o sposobie

⁴⁹⁵ Szkoła ma podstawę zawiadomić policję, jeżeli uczeń na terenie szkoły popełni czyn karalny i niezbędne byłoby zebranie, utrwalenie czy przeprowadzenie dowodów (art. 20 upn w zw. z art. 308 § 1 Kpk). Jednocześnie też należy zawiadomić rodziców ucznia. Warto zauważyć, iż zabrakło informacji, że ewentualne przesłuchanie nieletniego wymaga obligatoryjnie obecności rodziców, opiekuna, albo obrońcy; jeżeli jest to niemożliwe – nauczyciela (art. 39 upn).

⁴⁹⁶ Odpowiedź z 23.07.2004 r.

⁴⁹⁷ Problem ten był jednym z tematów spotkania jakie Rzecznik odbył 16.12.2004 r. w Sulejówku z grupą wizytatorów ze wszystkich kuratoriów oświaty, którym powierzono koordynowanie nadzoru nad przestrzeganiem praw ucznia i dziecka w szkołach i placówkach. Jest to kolejna próba powołania instytucji do badania i rozwiązywania konfliktów w szkole. Koordynatorzy, podobnie jak wcześniej rzecznicy praw ucznia, nie mają jednak jasno określonego statusu i kompetencji, co może zaprzepaścić tę inicjatywę. Rzecznik zaoferował wizytatorom współpracę (pierwsze sprawy już wpłynęły) i wystąpił do Ministra w sprawie dookreślenia ich statusu i kompetencji (RPO-493139-XI/04 z 22.12.2004 r.).

przeprowadzenia ankiety przekazane przez Ministerstwo⁴⁹⁸ wzbudziły wątpliwości dotyczące podstaw prawnych prowadzenia na terenie szkół przedsięwzięć, które nie mają nic wspólnego z realizacją programu nauczania⁴⁹⁹. Prawo oświatowe nie wprowadza zarówno ograniczeń co do ich organizowania, jak i zasad nadzorowania. Wskazówki umożliwiające rozwiązanie tego problemu w sposób zgodny ze standardami ochrony praw człowieka i podstawowych wolności⁵⁰⁰. Gwarantuje on wolność wypowiedzi i informacji, ale też wskazuje na odpowiedzialność i obowiązki, jakie pociąga za sobą korzystanie z nich i wymienia wartości, których odpowiednie zabezpieczenie może być niezbędne w społeczeństwie demokratycznym (bezpieczeństwo państwa, ochrona zdrowia i moralności, ochrona praw innych osób). Już obecnie z przepisów prawa oświatowego można wywieść zasady, które nie uchybiając autonomii szkoły gwarantują realizację zadań szkoły i prawa uczniów do nauki. Należą do nich: – przeprowadzanie badań, prelekcji, zajęć edukacyjnych i in. na terenie szkoły w konsultacji ze wszystkimi organami szkoły; – wcześniejsze zapoznanie się z dokładnym scenariuszem zajęć, czy treścią ankiety przez organy szkoły; – informowanie nie tylko o ogólnym celu, ale też o pełnej treści ankiety/zajęć uczniów i rodziców przed wyrażeniem przez nich zgody na udział w konkretnym przedsięwzięciu, – wykorzystanie takich przedsięwzięć jako elementu zadań edukacyjnych. Problem nadzoru nad nadmiarem ankiet i prelekcji jest dyskutowany w resorcie⁵⁰¹. Ujawnione przypadki nieprawidłowych działań (marketing w szkole) skutkują wnioskami o ukaranie dyrektorów. Wyniki działań badawczych winny służyć wypracowaniu programów edukacyjnych, wychowawczych czy profilaktycznych w oparciu o zdiagnozowane potrzeby dzieci i młodzieży oraz nauczycieli. Konieczne jest wyważenie między maksymalnym wykorzystaniem czasu lekcyjnego, realizacją podstaw programowych, przestrzeganiem praw rodziców i uczniów a poszanowaniem autonomii placówki oraz decyzji dyrektorów i rad pedagogicznych dotyczących pracy szkoły pod warunkiem, że nie naruszają obowiązujących przepisów.

Rzecznik wielokrotnie zabiegał o skuteczną realizację reformy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną i uwzględnienie prawa do wychowania

⁴⁹⁸ Odpowiedź Sekretarza Stanu w MENiS (DKOS WW 8838/04/KMW z 14.07.2004 r.).

⁴⁹⁹ Przedstawione w wystąpieniu z 14.10.2004 r. do MENiS (RPO-477591-XI/04).

⁵⁰⁰ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁵⁰¹ Z 5.11.2004 r.

dziecka w rodzinie⁵⁰². Ważne zadanie pomocy społecznej, a więc wsparcie dla rodziny zagrożonej umieszczeniem dziecka poza nią jest od niedawna jasno określone w przepisach⁵⁰³. Trudno jeszcze przesądzać o ich efektywności⁵⁰⁴, jednak skutki prowadzonej od kilku lat reformy systemu opieki nad dzieckiem są – w skali kraju – mało widoczne. Liczba dzieci umieszczanych poza rodziną, w nierodzinnym placówkach opieki, nadal rośnie. Odroczone w czasie skutki zaniechań w sferze profilaktyki poważnie dotkną powiaty, odpowiedzialne dziś za tworzenie i wprowadzanie programów środowiskowych. Z informacji przedstawicieli organizacji obywatelskich wynika, że w ostatnim czasie stopniowo likwidowane są lokalne programy pomocy dziecku i rodzinie, w tym uznawane za wzorcowe (np. prowadzone przez Powiślańską Fundację Społeczną). Minister Polityki Społecznej proszony o informację o wsparciu dla takich programów wskazał⁵⁰⁵, że w 2004 r. przeznaczono na ten cel 4 615 tys. zł, w tym dla fundacji 130 tys. zł. i 457 tys. zł dla stowarzyszeń. Ten rodzaj działalności samorządów – tj. rozwój środowiskowego systemu wsparcia rodziny w wychowaniu dzieci leży w obszarze priorytetów resortu, podobnie jak: rozwój profilaktyki przez tworzenie i umacnianie środowiskowych form pomocy dzieciom i rodzinie, tworzenie mieszkań chronionych, tworzenie mieszkań usamodzielnienia, przekształcanie placówek opiekuńczo-wychowawczych w placówki wielofunkcyjne oraz tworzenie ośrodków interwencji kryzysowej. Szczególnie przydatne organizacje pozarządowe otrzymują rekomendacje Ministerstwa, celem przedstawienia samorządom.

Brak regulacji stanowiących jednoznacznie o priorytecie rodzinnych form opieki „zastępczej” nad dzieckiem nad zakładowymi formami opieki, brak regulacji wymuszających szwankującą ciągle współpracę między sądownictwem rodzinnym a pomocą społeczną skłonił Rzecznika do przedstawienia stanowiska Przewodniczącemu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa

⁵⁰² W wystąpieniach kierowanych do Prezesa Rady Ministrów (RPO-431881-XI/03 z 12.02.2003 r.), właściwego ministra (RPO-445736-XI/03 z dnia 9.07.2003 r.) oraz do szefa właściwej komisji sejmowej (RPO-434183-XI/03 z 23.10.2003 r.), wcześniej – np. z 17.08.1999 r. do Ministra Sprawiedliwości; RPO-318437-XI/99.

⁵⁰³ Art. 70 ust. 2 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) precyzuje formy udzielania pomocy rodzinie w środowisku lokalnym przez służby pomocy społecznej i „podmioty uprawnione” działające w jej obszarze, natomiast art. 71 – formy opiekuńczego i specjalistycznego wspierania dziecka w placówkach wsparcia dziennego działających w środowisku lokalnym, we współpracy z rodzicami dziecka i innymi podmiotami tego środowiska.

⁵⁰⁴ Przepisy obowiązują od 1.05.2004 r.

⁵⁰⁵ Z 30.07.2004 r (RPO-479916-XI/04), odpowiedź z 3.09.2004 r.

Cywilnego⁵⁰⁶. Interes dorosłych nie powinien przeważać nad uznanymi powszechnie standardami opieki nad dzieckiem, które nakazują: – wykorzystanie wszelkich możliwych środków przed podjęciem decyzji o umieszczeniu dziecka poza rodziną, tj. kierowanie pomocy socjalnej bezpośrednio do rodziców dziecka oraz przeciwdziałanie zaniedbaniu szkolnemu i środowiskowemu dziecka, – niedopuszczanie do umieszczenia dzieci poza rodziną bez jednoczesnego podjęcia z nią pracy socjalnej tak, by rodzice mogli sprostać obowiązkom względem dziecka, – gdy umieszczenie poza rodziną jest niezbędne zdecydowane pierwszeństwo mają placówki rodzinne gdyż nie ma takich grup dzieci, dla których bardziej wskazane byłyby placówki zakładowe, – wyłącznie czasowe wspomaganie przez państwo rodziców odpowiedzialnych za zapewnienie swemu dziecku warunków niezbędnych dla rozwoju (umieszczenie dziecka poza rodziną powinno być jak najkrótsze).

Przekształcenie rodzinnych domów dziecka (dalej: rdd) w placówki opieki nad dzieckiem⁵⁰⁷ i połączenie w ten sposób w jednej instytucji cech zakładu pracy i rodziny wywołało szereg komplikacji. Nie zmieniło tego stanu podporządkowanie placówek resortowi pracy i polityki społecznej⁵⁰⁸. Niedociągnięcia prawne w opiece zastępczej (forma zatrudnienia i urlopy, różne formy cywilnoprawne przekazywania własnych domów na użytek rdd i odpowiednie do tego formy rozliczeń kosztów utrzymania i remontów) uwidoczniły się, gdy powiaty zaczęły rozliczać przekazywane rdd środki tak, jak pozostałym placówkom, zaś w sferze praw pracowniczych – w publicznych rdd⁵⁰⁹. Wejście w życie w dniu 1 maja nowej ustawy o pomocy społecznej uporządkowało sytuację w zakresie przeprowadzania kontroli nad przestrzeganiem standardu wychowania i opieki oraz praw dziecka, zaś poprawę na styku placówki rodzinne/organ prowadzący resort wiąże z systemem szkoleń i studiami podyplomowymi dla osób sprawujących nadzór pedagogiczny z ramienia wojewody. Placówki rodzinne zostały utrzymane, na podstawie lepiej sprecyzowanego upo-

⁵⁰⁶ RPO-431881-XI/03 z 22.12.2004 r.

⁵⁰⁷ Które nastąpiło z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21.02.1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek... (Dz.U. Nr 41, poz. 156 ze zm.).

⁵⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1.09.2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo wychowawczych (Dz.U. Nr 80, poz. 900) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 18.10.2001 r. w sprawie określenia stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej (Dz.U. Nr 131, poz. 1465 ze zm.).

⁵⁰⁹ Wystąpienie z 12.02.2004 r. do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (RPO-433333-XI/03) i odpowiedź z 2.03.2004 r.

ważnienia ustawowego zostały wydane nowe przepisy określające zryczałtowane koszty ich funkcjonowania⁵¹⁰ co nie oznacza, że wszystkie sygnalizowane problemy doczekały się rozwiązania.

Znaczna grupa skarg do RPO dotyczy, tradycyjnie już, finansowania rodzin zastępczych. Wobec braku jakichkolwiek wskazań w kwestii ustalania pokrewieństwa między rodziną zastępczą a wychowankami w prawie socjalnym⁵¹¹ uzyskanie dodatku dla rodzin niespokrewnionych⁵¹² uzależnione jest od całkowicie dowolnych ustaleń organu właściwego do wydania decyzji. Praktyka ta jest niedopuszczalna w świetle wymogów przyzwoitej legislacji i może prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji⁵¹³. Ministerstwo rozważa wprowadzenie definicji rodziny spokrewnionej, jak też przebudowę polskiego systemu opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodzicielskiej tak, by preferowana była opieka zbliżona do występującej w prawidłowo funkcjonującym domu rodzinnym. W opinii Ministra, który zwrócił się do Rzecznika o stanowisko w sprawie pojęcie rodziny zastępczej „powinno być odnoszone do osób, które w zastępstwie rodziny i innych krewnych podejmują trud wieloletniej opieki i troski o wychowanie dziecka”⁵¹⁴.

B. Porządkowanie systemu prawa

Oparcie w konstytucyjnych standardach umożliwia porządkowanie prawa zarówno gdy idzie o jego tworzenie, jak i treść. Dobrym przykładem są zmiany w ustawie o systemie oświaty⁵¹⁵ wprowadzone w następstwie wydania w dniu 26.04.2004 r. wyroku TK, który stwierdził niezgodność z Konstytucją⁵¹⁶ przepisów zaskarżonych we wniosku Rzecznika⁵¹⁷ oraz określił datę utraty ich mocy obowiązującej na 31.12.2004 r. W wyniku sprecyzowane zostały jasne kryteria i procedury uzyskiwania stypendium socjalnego. Wnikliwej analizie i poważnego, społecznego dyskur-

⁵¹⁰ Rozporządzenie MPS z 5.11.2004 r. (Dz.U. Nr 245, poz. 2461).

⁵¹¹ Instytucje pomocowe za rodzinę spokrewnioną uważają, np., rodzinę utworzoną dla dziecka siostrzenicy.

⁵¹² Określonego w art. 78 ust. 7 ustawy.

⁵¹³ Wystąpienie z 3.09.2004 r. RPO-480614-XI/04, odpowiedź MPS z 6.10.2004 r.

⁵¹⁴ Wystąpienie RPO z 27.10.2004 r. (RPO-474052-04/XI), odpowiedź z 19.11.2004 r.

⁵¹⁵ Wprowadzenie do ustawy o systemie oświaty rozdziału 8a ustawą z 16.12.2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 281, poz. 2782).

⁵¹⁶ Upoważnienia ustawowego zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) i wydanego na jego podstawie rozporządzenia RM z dnia 4.08.1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 74, poz. 329 ze zm.).

⁵¹⁷ K 50/02.

su wymaga też inna podstawowa dla funkcjonowania oświaty ustawa – Karta Nauczyciela⁵¹⁸, której racją są zapisy gwarantujące nauczycielom właściwe wykonywanie zawodu. Nie mają natomiast uzasadnienia te jej regulacje, które wprowadzają nieuzasadnione przywileje lub wzmocniony standard ochrony, uniemożliwiający zabezpieczenie podstawowych praw innych grup oraz interesów środowiska nauczycielskiego. Ta argumentacja stała u podstaw dwóch zmian wprowadzonych nowelą ustawy z 15.07.2004 r.⁵¹⁹ Uchylony został art. 59, który dawał nieuzasadnione – w świetle zasad Konstytucji – przywileje dzieciom nauczycieli⁵²⁰, wprowadzono natomiast art. 83 ust 1a, który stanowi, że zawieszenie dyrektora szkoły w pełnieniu obowiązków przez organ prowadzący jest obligatoryjne, jeżeli wszczęte postępowanie karne lub złożony wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego dotyczy naruszenia praw i dobra dziecka⁵²¹.

Rzecznik nie bierze w zasadzie udziału w pracach legislacyjnych, jednakże ważne względy społeczne nakazują mu odejście od tej zasady. Ma to miejsce w przypadku prac nad projektem obywatelskim ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu⁵²².

C. Przeciwdziałanie segregacyjnemu traktowaniu niepełnosprawnych

Zmiany standardów ochrony praw niepełnosprawnych w ostatnich latach prowadzą do wspierania osób dotkniętych niepełnosprawnością, zamiast wcześniej praktykowanego zastępowania ich i izolowania⁵²³. Gdy

⁵¹⁸ Ustawa z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.).

⁵¹⁹ Dz.U. Nr 179, poz. 1845.

⁵²⁰ RPO-467501-XI/04 z dnia 28.05.2004 r.

⁵²¹ RPO-398701-XI/03 z dnia 8.08.2003 r.

⁵²² Druk Sejmowy nr 4 i jego kolejne robocze modyfikacje (w wersji z dnia 3.08.2004 r. nosił tytuł: „projekt ustawy o ochronie małoletnich przed szkodliwymi treściami prezentowanymi w środkach masowego komunikowania”).

⁵²³ Aktualnie w Biurze Rzecznika problematyka osób niepełnosprawnych przynależy kompetencyjnie do właściwości szeregu zespołów merytorycznych, w tym: Zespołu I – Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego, w szczególności w zakresie równości i dyskryminacji; Zespołu III – Zabezpieczenia Społecznego, w szczególności w zakresie szeroko pojmowanej problematyki socjalnej i orzekania o niepełnosprawności; Zespołu VI – Prawa Gospodarczego, Danin Publicznych i Ochrony Praw Konsumenta, w szczególności w zakresie zagadnień związanych z poruszaniem się niepełnosprawnych za pomocą środków transportu; Zespołu VII – Prawa Karnego Wykonawczego, w szczególności w zakresie przestrzegania praw osadzonych wykazujących niepełnosprawność; Zespołu VIII – Prawa Pracy, w szczególności w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych;

wyszło na jaw, że zamknięte instytucje dla niepełnosprawnych nie tyle im pomagają, co degradowują i spychają na margines, podstawowym wskazaniem dla polityki państw stało się odejście od traktowania segregacyjnego na rzecz włączania w życie społeczne. Od instytucji powołanych dla ochrony praw człowieka oczekuje się⁵²⁴ powołania zespołu do spraw nie-

cd. przypisu ze str. 168

Zespołu X – Administracji Lokalnej, Mniejszości Narodowych i Współpracy z Organizacjami Społecznymi, w szczególności w zakresie uchwalania norm prawa miejscowego;

Zespołu XI – Prawa Rodzinnego i Ochrony Praw Osób Niepełnosprawnych, w szczególności w zakresie odpowiadającym nazwie Zespołu;

Zespołu XII – Ochrony Zdrowia, w szczególności w zakresie ulg i pomocy niepełnosprawnym, w tym rehabilitacji inwalidów.

Działalność tych zespołów pozwala na uzyskanie obrazu sytuacji niepełnosprawnych w państwie, przydatnego pod kątem recenzowania konkretnych przedsięwzięć organów władzy publicznej, a także ich kontaktów z agendami organizacji międzynarodowych wyspecjalizowanych w ochronie osób niepełnosprawnych. Rzecznik, popierając i promując politykę państwa oraz działalność organizacji pozarządowych, mającą na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym pełni praw obywatelskich i umożliwienie aktywnego uczestnictwa w życiu zawodowym bierze udział w różnorodnych przedsięwzięciach z tego zakresu. Przykładowo można tu wskazać na uczestnictwo w ostatnim okresie w szeregu konferencjach dotyczących: „Zadań i roli organizacji pozarządowych na rzecz osób niepełnosprawnych (17 maja 2004 r.), „Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych jako warunku rozwoju osobowego i pełnego uczestnictwa w życiu społecznym” (20 maja 2004 r.), „Zaopatrzenia osób niesłyszących w implanty ślimakowe” (20 lutego 2004 r.), „I Kongresie Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych i seminarium nt. przepisów prawnych Unii Europejskiej w zakresie osób niepełnosprawnych” (19 stycznia 2004 r.), „Osób niepełnosprawnych na rynku pracy” (13 – 14 listopada 2003 r.). Rzecznik, wraz z Polskim Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, uczestniczy w programie „Sprawiedliwość, Prawa i Integracja Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie”, realizowanym przez „Inclusion Europe” przy wsparciu Komisji Europejskiej. Celem tego europejskiego projektu jest poprawa dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób o obniżonej sprawności intelektualnej, a także innych marginalizowanych grup. Od dnia 24 stycznia 2001 r. działa przy Rzeczniku Rada ds. Ochrony Praw Dzieci Niepełnosprawnych. Celem działań Rady jest „poprawa standardu ochrony praw dzieci niepełnosprawnych” – poprzez: 1) omawianie – w ramach możliwie cyklicznych spotkań – problemów upowszechniania, doskonalenia i stosowania (przestrzegania i realizacji) praw niepełnosprawnych dzieci, 2) identyfikację i, w miarę potrzeby, sygnalizowanie problemów społecznych związanych ze zjawiskiem niepełnosprawności dzieci, 3) inicjowanie szerszych porozumień i koalicji oraz tworzenie polityk społecznych w zakresie wyrównywania szans dzieci niepełnosprawnych poprzez łączenie działań instytucji publicznych i organizacji obywatelskich.

⁵²⁴ Opracowanie Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka „Prawa Człowieka a Niepełnosprawność: Aktualne Stosowanie i Przyszłe Potencjalne Instrumenty Praw Człowieka NZ w odniesieniu do Niepełnosprawności”, 2002 r. (materiał dostępny w Internecie).

pełnosprawnych. Taki społeczny zespół (rada) istnieje przy Rzeczniku od 24.01.2002 r. Efektem jego pracy jest opracowanie pilotażowego programu rządowego „Wczesna, wielospecjalistyczna, kompleksowa, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością lub niepełnosprawnemu oraz jego rodzinie”, którego celem było m.in. przeniesienie standardów wypracowanych w działalności czterech głównych organizacji, prowadzących dziś placówki do systemu, który stworzy kiedyś państwo. Założono połączenie środków pochodzących z różnych źródeł oraz utworzenie jednolitego systemu finansowania i rozliczania zadania, co miało umożliwić jednolity nadzór nad jego realizacją i pozwolić na zlikwidowanie resortowych barier. Zaproponowano też procedurę wchodzenia do programu pilotażowego oraz zarządzania nim przez komisję międzyresortową z udziałem medycznego nadzoru specjalistycznego i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Program został zatwierdzony do realizacji przez Radę Ministrów (14.09.2004 r.). W toku uzgodnień przebiegających w końcowym okresie, tj. w sierpniu i wrześniu 2004 r. bez udziału strony społecznej strona rządowa wprowadziła szereg zmian. Nie tylko stawiają one pod znakiem zapytania możliwość realizacji pilotażu, ale też są kolejnym⁵²⁵ wskazaniem, że trudne problemy usytuowane „na pograniczu” działań resortów, do których systemowego rozwiązania potrzebne jest współdziałanie, nie poddają się koordynacji⁵²⁶.

„Informacja RPO na temat stanu przestrzegania praw wychowanków specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych dla dzieci niepełnosprawnych” przesłana z wystąpieniem do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu (4.05.2004 r.)⁵²⁷ pokazuje, że obecny system w niewielkim zakresie kształci i usprawnia dzieci niepełnosprawne tak, by mogły być maksymalnie samodzielne. Rzecznik, który poprosił Ministra o stanowisko w kwestii koncepcji funkcjonowania specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych (dalej: sosw), otrzymał⁵²⁸, m.in., potwierdzenie, że zmiany są nieuchronne („uwagi krytyczne pod adresem funkcjonowania sosw potwierdza nadzór oraz środowisko nauczycieli i samorządowców”). Ponownie zatem wystąpił do Ministra (30.06.2004 r.) w celu ustalenia podstawowych dla blisko 30 tys. dziś rzeszy ich niepełnosprawnych wychowanków kwestii. Zapytał o konkretne działania na rzecz stworzenia dzieciom możliwości uczenia się w szkołach ogólnodostępnych lub specjalnych w miejscu zamieszkania,

⁵²⁵ Wspólne z RPD wystąpienie do Prezesa RM z 27.01.2003 r. (RPO-426819-XI/02).

⁵²⁶ RPO-398773-XI/02 z dnia 28.10.2004 r. do Prezesa Rady Ministrów.

⁵²⁷ RPO-470256-XI/04.

⁵²⁸ Z 24.05.2004 r., podpisanej przez Sekretarza Stanu.

skoro (jak wynika z odpowiedzi), znaczna ich część nie musi uczyć się w ośrodkach. Od przeprowadzenia rzetelnej analizy zasadności pobytu wszystkich wychowanków sosw należy rozpocząć reformę kształcenia specjalnego. Nie ma żadnych racjonalnych powodów umieszczenia w sosw dzieci niedostosowanych społecznie i dzieci upośledzonych w stopniu lekkim, a to one stanowią gros wychowanków. Należałoby też zbadać, w jak wielu przypadkach umieszczenie dziecka w sosw jest w istocie ukrytą formą pomocy rodzinie, dziś o wiele łatwiej dostępną niż uzyskanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Wpływ rodziców na umieszczenie dziecka w sosw jest pozorny, gdy w lokalnym środowisku nie ma innych możliwości kształcenia specjalnego (skargi do RPO dokumentują ponadto fakty odmów przyjęcia do istniejących szkół/klas integracyjnych mimo starań rodziców nawet wówczas, gdy sosw jest jedną z alternatyw proponowanych w orzeczeniu). W przekonaniu Rzecznika konieczność określenia standardów realizacji podstawowych zadań sosw⁵²⁹ jest bezsporna; obowiązek ten spoczywa na władzy publicznej – bez specjalistycznej rewali-dacji te placówki nie mają racji bytu. Nie jest natomiast niezbędna nowelizacja rozporządzenia MENiS z 12.02.2001 r. w sprawie orzekania o potrzebie kształcenia specjalnego⁵³⁰ w zakresie zgody rodziców na wydanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, gdyż pracownicy placówek oświatowych mogą wpływać na rodziców za pośrednictwem sądu rodzinnego poprzez wykonanie swego obowiązku prawnego wynikającego z art. 572 § 2 Kpc. Nieporozumieniem jest twierdzenie, że likwidacja jednego z typów tych ośrodków – sosw dla dzieci z zaburzeniami zachowania pozbawi rodziców możliwości umieszczenia dzieci w placówce, podobnie – forsowanie poglądu że uczeń, który ma niepowodzenia szkolne „musi” być umieszczony w tego rodzaju sosw. To przede wszystkim w szkole macierzystej uczeń powinien otrzymać wszelką możliwą pomoc, a wobec konieczności stosowania bardziej intensywnych oddziaływań opiekę winny przejąć dzienne ośrodki (grupy) socjoterapii. Wszelkie oddziaływania wykraczające poza kształcenie winny być organizowane w porozumieniu z ministerstwami polityki społecznej, zdrowia oraz sprawiedliwości. W opinii Rzecznika problem segregacyjnego kształcenia i wspierania dzieci niepełnosprawnych musi być pilnie podjęty. Utrwalające się formy kształcenia dzieci niepełnosprawnych z oderwaniem ich od własnego środowiska

⁵²⁹ Obowiązek ten wynika z art. 3 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka, tymczasem również projekt nowego rozporządzenia w sprawie sosw nie wprowadza żadnych standardów oraz nie statuuje ośrodka jako wysokospecjalistycznej placówki kształcenia specjalnego.

⁵³⁰ Dz.U. Nr 13, poz. 114 ze zm.

ograniczają prawo do wychowania w rodzinie, gdzie w pierwszej kolejności powinny otrzymać wszechstronne wsparcie i utrzymują społeczeństwo w przeświadczeniu, że izolacja niepełnosprawnych jest właściwym rozwiązaniem (odzwyczajają od „życia z niepełnosprawnością”). Skoro rozwiązanie problemów narosłych wokół sosw siłami jednego resortu nie jest możliwe, Rzecznik poprosił o wskazanie przez Ministra zakresu i kierunku koniecznych uzgodnień z kierownictwem innych resortów. W istniejącej sytuacji otrzymanie szerokiej informacji⁵³¹ o obowiązujących przepisach wraz ze wskazaniem, że sygnalizowane przez Rzecznika nieprawidłowości związane są z niską znajomością prawa oświatowego przez dyrektorów szkół i organy prowadzące, a także zobowiązanie kuratorów oświaty, w ramach sprawowanego nadzoru, do kontroli organizacji kształcenia specjalnego, w tym w sosw przez MENiS, wydaje się daleko niewystarczające⁵³².

Umieszczenie dziecka niepełnosprawnego w placówce nie oznacza respektowania jego podstawowych praw. Analiza przeprowadzona przez resort polityki społecznej na zlecenie Rzecznika⁵³³ wykazała, że 310 dzieci niepełnosprawnych w wieku do 18 lat umieszczonych w domach pomocy społecznej nie realizuje obowiązku szkolnego, przy czym tylko w części dotyczy to dzieci najmniejszych. W związku z praktyką „zwalniania” dzieci niepełnosprawnych z obowiązku szkolnego Rzecznik wystąpił do MENiS⁵³⁴.

Arbitralne ustalanie limitu godzin nauczania indywidualnego dla dzieci i młodzieży w minimalnej (dolnej) granicy wymiaru godzin przewidzianej w przepisach⁵³⁵ przez niektóre organy prowadzące szkoły w roku szkolnym 2003/04 i 2004/05, stanowiło sygnał wskazujący na naruszenie zapisów z ustawy o systemie oświaty⁵³⁶ oraz konstytucyjnego prawa do nauki grupy spełniających w tej formie obowiązek szkolny dzieci niepełnosprawnych⁵³⁷. Tylko zespół orzekający może dokonywać tego typu ustaleń indywidualnych, które powinny bezwzględnie wiązać organ prowadzący. Zbadania i debaty publicznej wymaga jakość dysponowania

⁵³¹ Odpowiedź Ministra z 4.08.2004 r.

⁵³² Korespondencja w sprawie przekazana została również właściwym komisjom Sejmu RP.

⁵³³ RPO-451217-XI/03, odpowiedź z 9.08.2004 r.

⁵³⁴ RPO-489972-XI/04 z 30.12.2004 r.

⁵³⁵ Rozporządzenie MENiS z 29.01.2003 r. w sprawie sposobu i trybu organizowania indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży (Dz.U. Nr 23 poz. 193 ze zm.).

⁵³⁶ Art. 71 ust 6 ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 Nr 67, poz. 329 ze zm.), stanowi, że rozporządzenie dotyczące orzekania o potrzebie indywidualnego nauczania (Dz.U. Nr 13, poz. 114 ze zm.) „*powinno uwzględniać jak najpełniejszą realizację potrzeb dziecka, a także zapewnić możliwość dostosowania form kształcenia do aktualnych możliwości psychofizycznych dziecka*”.

⁵³⁷ Art. 70 ust. 4 Konstytucji.

przez samorządy środkami subwencji oświatowej w części wydatkowanej przez państwo na potrzeby dzieci niepełnosprawnych⁵³⁸. Nieprawidłowości w organizacji nauczania indywidualnego sprawiły, że jest ono szczególnie przedmiotem nadzoru pedagogicznego MENiS. Zaplanowano do określenia przepisów⁵³⁹ oraz wprowadzenie odrębnej wagi przeliczeniowej subwencji oświatowej dla tej grupy uczniów. Merytoryczne i organizacyjne problemy, jakie rodzi ta forma kształcenia, nie mogą zmienić stanowiska, że żadne względy nie mogą ograniczać dostępu do edukacji, a indywidualne nauczanie musi jak najpełniej realizować potrzeby dziecka⁵⁴⁰.

Wiele niepokojących sygnałów dotyczy szczególnie trudnej sytuacji młodzieży niepełnosprawnej i ich rodzin w okresie po zakończeniu nauki, gdy niemożność uczestnictwa w rehabilitacji zawodowej oznacza zwykle brak jakiegokolwiek oferty funkcjonowania poza rodziną. Nie mogły zatem pozostać bez echa apele osób niepełnosprawnych oraz działających na ich rzecz stowarzyszeń i fundacji o udział Rzecznika w obejmującej całe środowisko akcji, której celem było niedopuszczenie do zmian w zasadach finansowania warsztatów terapii zajęciowych (dalej: wtz). Polityka wyrównywania szans niepełnosprawnych w tej sferze powinna być prowadzona szczególnie odpowiedzialnie, wszelkie zmiany przepisów wprowadzane z dużą ostrożnością, a środki na ten cel odpowiednio zabezpieczone. W korespondencji w sprawie⁵⁴¹ Minister odwoływał się do odpowiedzialności i obowiązków samorządu terytorialnego w tym zakresie, jednakże sygnały, jakie otrzymywali uczestnicy protestu z samorządów wskazywały, że samorządy środków na finansowanie wtz-ów nie mają (szczególnie zagrożone „wygaszaniem” są wtz-y prowadzone przez organizacje pozarządowe 65% z 500 istniejących). Stanowisko rządu w tej sprawie uległo w ostatnim czasie wyraźnej zmianie⁵⁴².

Niemniej istotną sprawą jest dostęp niektórych grup niepełnosprawnych do zagwarantowanych ustawowo form pomocy państwa w tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy na otwartym rynku pracy⁵⁴³. Problem dotyczy w szczególności niepełnosprawnych uprawnionych do renty socjalnej, a zatem osób

⁵³⁸ RPO-472266-04/XI z 7.08.2004 r.

⁵³⁹ W projekcie nowelizowanego rozporządzenia MEN z 12.02.2001 r. w sprawie orzekania o potrzebie kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży oraz wydawania opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, a także szczegółowych zasad kierowania do kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania (Dz.U. Nr 13, poz. 114 ze zm.).

⁵⁴⁰ Odpowiedź z 20.09.2004 r.

⁵⁴¹ RPO-485520-XI/04 z 23.09.2004 r. do MPS; odpowiedź z 15.10.2004 r.

⁵⁴² Co dokumentują zmiany propozycji rządowych.

⁵⁴³ Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 135, poz. 1268) oraz art. 1 ust. 3 ustawy z 13.06.2004 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143).

uznanych za trwale niezdolne do pracy, co w obowiązującym stanie prawnym nie wyklucza ich zatrudnienia przez pracodawcę niezapewniającego warunków pracy chronionej, o ile spełnione są określone w przepisach warunki⁵⁴⁴. Jednakże definicja ustawowa bezrobotnego zawarta w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pozostawia tę grupę niepełnosprawnych poza jej zakresem obowiązywania. Dyskryminacyjny charakter tego wyłączenia jest tym bardziej wyrazisty, że już sam fakt pobierania renty socjalnej (472,57 zł) uniemożliwia tej grupie ubieganie się o przewidziane w ustawie wsparcie w wejściu na rynek pracy, gdzie barierą jest uzyskiwanie przychodu wyższego niż połowa miesięcznego minimalnego wynagrodzenia (412 zł.). Paradoksalnie, przepisy te nie są spójne z przepisami unijnymi⁵⁴⁵, które zakładają kumulację różnych form pomocy w odniesieniu do pracowników niepełnosprawnych, jak też z kierunkiem deklarowanym przez rząd w założeniach porządkowania systemu rehabilitacji zawodowej. W opinii Rzecznika⁵⁴⁶ polityka społeczna powinna polegać na wspieraniu osób niepełnosprawnych, nie zaś utrzymywaniu ich w niepełnosprawności. Jednakże zdaniem resortu status bezrobotnego, tj. osoby będącej w szczególnej sytuacji na rynku pracy jest w ustawie określony właściwie⁵⁴⁷. Obawa, że część środków, jakie mogłyby być przeznaczone na promocję zatrudnienia niepełnosprawnych nie zostanie uruchomiona jest natomiast nieuzasadniona, „gdyż część środków przeznaczonych na te zadania jest stała”.

W kilku kolejnych wystąpieniach – do Prezesa ZUS, Ministra Polityki Społecznej oraz Prezesa Rady Ministrów⁵⁴⁸ – Rzecznik wyjaśniał bulwersującą środowisko niepełnosprawnych sprawę praktyki stosowania przez organy rentowe § 43 rozporządzenia z 1983 r.⁵⁴⁹ Przepis ten daje podstawę interpretacji umożliwiającej wymuszanie na rodzicach inicjowania proce-

⁵⁴⁴ Art. 4 ust. 5 w zw. z art. 5 ust. 1 w świetle art. 5 ust. 1 ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

⁵⁴⁵ Przepisy wydanego na podstawie art. 46 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 31.08.2004 r. w sprawie warunków i trybu refundacji ze środków funduszu pracy /.../ (Dz.U. Nr 196 poz. 2018) odwołują się – w § 8 ust.1 i § 11 ust. 1 – wprost do Rozporządzenia Komisji (WE) NR 2204/2002 z dnia 5.12.2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia.

⁵⁴⁶ RPO-481208-XI/04 z 5.10.2002 r. do Wiceprezesa RM – Ministra Gospodarki i Pracy.

⁵⁴⁷ Odpowiedź z Ministerstwa Gospodarki i Pracy z dnia 10.11.2004 r.

⁵⁴⁸ RPO-414315-XI/02 z 19.02.2004 r., 16.06.2004 r., 28.09.2004 r. (odpowiedzi z 1.03.2004 r., z 20.07.2004 r. oraz z 3.12.2004 r.).

⁵⁴⁹ Rozporządzenia Rady Ministrów z 7.02.1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.).

dury ubezpieczalni ich dorosłych, niepełnosprawnych intelektualnie dzieci dla potrzeby wypłat rent socjalnych, – w ocenie organów jedynie fakt sprawowania opieki prawnej lub kurateli daje umocowanie rodzicom do wypłaty rent na ich ręce. Zdaniem skarżących rodziców istnieją inne formuły prawne reprezentowania interesów ich dzieci, które pozwalają je uchronić przed taką degradacją; stanowisko takie zajęło również Ministerstwo Sprawiedliwości⁵⁵⁰. W opinii Rzecznika praktyka ta nie tylko łamie podstawowe prawa tej grupy osób niepełnosprawnych i ich rodzin, ale jest pozaprawna – nie ma podstaw prawnych do stosowania tych przepisów w sprawach uregulowanych ustawą o rencie socjalnej⁵⁵¹, a z ich treści wynika, że obowiązek działania organów rentowych dotyczy postępowania wykonawczego o ustanowienie opiekuna lub kuratora (może odnosić się wyłącznie do przypadków, gdy ubezpieczony został już prawomocnie orzeczony)⁵⁵². Stosowana praktyka nie pozwala też uniknąć przejmowania renty przez rodziny nieprawidłowo sprawujące opiekę nad swymi niepełnosprawnymi dziećmi (to one właśnie przejmą rolę opiekunów prawnych – art. 149 Kro), natomiast jest sprzeczna z normami prawa, które chronią niepełnosprawnego przed bezzasadnym uruchomieniem procedury ubezpieczalni⁵⁵³. Stan ten jest niezgodny z międzynarodowymi standardami⁵⁵⁴ i prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, której ograniczenia mogą być dokonywane jedynie przy zachowaniu wymogu konieczności i proporcjonalności. Adresaci interwencji Rzecznika uznawali za niemożliwe przyjęcie innej, niż ustalona interpretacja przepisów. Po przejęciu 1.10.2003 r. zadania od ośrodków pomocy społecznej oddziały ZUS w 1.399 przypadkach (stan na 10.2004 r.) zwróciły się do opiekunów faktycznych „o uregulowanie statusu prawnego zgodnie z obowiązującymi przepisami”. Przepisy regulujące zasady wypłat funkcjo-

⁵⁵⁰ DSP II 5001/45/03 z 4.12.2003 r.

⁵⁵¹ Art. 15 ustawy z 27.06.2003 r. o rencie socjalnej wskazuje na brak aprobaty ustawodawcy dla stosowania do wypłat rent socjalnych przepisów wykonawczych wydanych przed wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

⁵⁵² W przypadku ubezpieczalnego całkowicie lub częściowo dopiero istnienie prawomocnego orzeczenia sądu o ubezpieczalności może dać podstawę do działania w celu ustanowienia dla osoby uprawnionej do emerytury lub renty opiekuna lub kuratora. Analiza § 43 ust. 4 rozporządzenia RM prowadzi do wniosku, że przepis ten stosowany wobec małoletnich ustala niewystarczająco precyzyjną dyspozycję do działania (niepotrzebnie wydłuża drogę do ustanowienia opiekuna prawnego), zaś stosowany wobec osób dorosłych nie usprawnia trybu ustanowienia opiekuna lub kuratora.

⁵⁵³ Art. 544-560 Kpc, w szczególności art. 552, art. 544 i art. 554 Kpc.

⁵⁵⁴ M.in. z Rekomendacją Nr R(99)4 Komitetu Ministrów z 23.02.1999 r. o zasadach ochrony prawnej dorosłych niezdolnych prawnie.

nują od lat i ZUS nigdy nie spotkał się z zarzutem pozaprawnych działań, zaś „Rzecznik (...) nie kwestionował nigdy zasadności wypłacania emerytury, renty (...) w przypadku, gdy dobro osoby uprawnionej do renty (...) wymagało ustanowienia opiekuna prawnego”. Działania Rzecznika nie dotyczą jednak obowiązków wypełnianych przez opiekunów prawnych względem podopiecznych, lecz poprzedzającej ich ustalenie procedury. Także wówczas, gdy jest to procedura ubezwłasnowolnienia jej wszczęcie musi spełniać rygory art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż prowadzi nie tylko do ograniczenia, ale nawet pozbawienia niepełnosprawnych ich podstawowych praw.

D. Stan przestrzegania praw dziecka w placówkach

Za zabezpieczenie i przestrzeganie standardu opieki i ochrony praw dziecka w placówkach opieki całkowitej odpowiada państwo, zatem sytuacja przebywających w nich – z różnych względów – dzieci i młodzieży musi być przedmiotem szczególnej uwagi Rzecznika. Rozpoczęte w 2004 r. wizyty w miejscach pobytu małoletnich cudzoziemców bez opieki w trakcie postępowania o status uchodźcy objęły 3 placówki⁵⁵⁵; planowana jest jeszcze wizyta w Głównej Komendzie Straży Granicznej. Prawdopodobnie spora część dzieci – cudzoziemców bez opieki nie jest ujmowana w żadnych statystykach (nie dociera do placówek). W Domu Małych Dzieci im. Ks. Baudouina w Warszawie przebywają dzieci do lat 3 i starsze, gdy mają młodsze rodzeństwo (unikają się rozdzielania rodzeństw), w czasie wizyty, tj. 26.04.2004 r., było ich 5. Procedury sądowe, wskutek braku doświadczenia sędziów i braku informacji są przewlekłe. Z uwagi na sytuację i wiek dzieci małe obejmowane są postępowaniem opiekuńczym. Także w przypadku dzieci starszych znacznie lepiej, niż wystąpienie o status uchodźcy, rokuje wniosek o zamieszkanie na czas oznaczony a później o osiedlenie się (daje szansę uzyskania obywatelstwa po 5 latach). W Domu Dziecka Nr 11 Warszawa-Białoleka na mocy porozumienia z 1.03.2004 r. Miasto Stołeczne Warszawa zapewnia 10 (z możliwością rozszerzenia do 15) miejsc dla małoletnich cudzoziemców, a Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców pokrywa koszty ich pobytu. Dotychczas w DD Nr 11 przebywało 15 małoletnich, w dniu wizyty (21.08.2004 r.) było ich 9, warunki pobytu są bardzo dobre. Problemem jest przenoszenie podopiecznych zaaklimatyzowanych, którzy ukończyli 18 lat jeszcze przed zakończeniem postępowania o nadanie statusu do ośrodka wyjściowego, a także tryb postępowania wobec cudzoziemca, zwłaszcza już

⁵⁵⁵ RPO-472280-XI/04; RPO-466688-XI/04; RPO-483641-XI/04.

dorosłego, któremu odmówiono statusu (ustawa⁵⁵⁶ przewiduje pozostawienie w ośrodku lub innym miejscu wyznaczonym przez sąd opiekuńczy do czasu wydania organom/organizacjom kraju pochodzenia, do których zadań statutowych należą sprawy małoletnich). W dniu wizyty w ośrodku w Dębaku⁵⁵⁷, tj. 31.08.2004 r., przebywało 10 małoletnich bez opieki ubiegających się o przyznanie statusu uchodźcy, w tym 7 wychowanków rodzinnego domu dziecka z Ukrainy. Na terenie ośrodka w znajduje się monitorowany 24 h na dobę, o od 20-tej do 8-ej zamykany, wydzielony sektor dla małoletnich, w którym przebywają dzieci bez opieki i niektóre samotne matki z dziećmi (przy wejściu znajduje się kamera oraz posterunek ochrony). Od początku istnienia strefy dla małoletnich w Ośrodku zaledwie 5 małoletnich bez opieki uzyskało status uchodźcy, na ogółem 184 ubiegających się. Współpraca z sądem opiekuńczym w Grodzisku Mazowieckim jest dobra. Procedura jest nadal długotrwała, wszystkie jej stadia trwają ok. 10-12 miesięcy, jednak już tylko sporadycznie zdarzają się częste wcześniej przypadki, gdy kończyła się po 3, a nawet 5 latach; mniej niż 10% wszystkich starających się dostaje decyzje pozytywne. Problemem są niełatwe warunki pobytu (brak opieki i propozycji spędzania czasu, beczynność, frustracja zwłaszcza u osób młodych bez rodziny, w następstwie – przestępczość i agresja), zaś w sferze prawa – ograniczenie pomocy integracyjnej z powiatowych centrów pomocy rodzinie do okresu jedynie 12 miesięcy oraz nałożenie obowiązku wspierania osób z pobytom tolerowanym na samorząd terytorialny bez zapewnienia środków; lepiej jest tylko w powiatach warszawskim i lubelskim, gdzie jest więcej uchodźców i zasady ich wspierania zostały już poznane⁵⁵⁸. Konieczne jest doprecyzowanie instrumentów pomocy osobom, które uzyskały na terytorium RP zgodę na pobyt tolerowany. Należy zadbać o dostęp do edukacji, szczególnie małoletnich, konieczne jest udzielenie wszechstronnego wsparcia dzieciom uczęszczającym do szkół w środowisku. Małoletni cudzoziemcy bez opieki powinni możliwie jak najkrócej

⁵⁵⁶ Art. 52 ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz.U. Nr 129, poz. 1176).

⁵⁵⁷ Biuro Organizacji Ośrodków dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy w Podkowie Leśnej-Dębaku administruje także innymi 11 ośrodkami (z czego 9 dzierżawi).

⁵⁵⁸ Znajdujący się obecnie w Sejmie rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP zasługuje na poparcie – usuwa część niejasności i rozszerza ochronę tych osób, poprzez m.in. rozszerzenie na nie zakresu pomocy socjalnej i renty socjalnej, a także świadczeń rodzinnych (przywracając tym samym stan prawny sprzed uchwalenia ustawy o udzielaniu ochrony).

przebywać w ośrodku w Dębaku, gdzie nie ma możliwości zapewnienia im wystarczającej opieki wychowawczej i psychologicznej – warto zabezpieczyć odpowiednią ilość miejsc w placówkach opiekuńczych tak, by nie trzeba było dokonywać wśród małoletnich selekcji, którzy z nich powinni w pierwszej kolejności trafić do placówki opiekuńczej, zapewniającej lepsze warunki pobytu i opieki.

Spotkanie z kierownictwem Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii zakończyło cykl wizyt obejmujący 5 stacjonarnych ośrodków leczenia dla osób małoletnich uzależnionych od środków psychoaktywnych⁵⁵⁹. Ich celem było zbadanie, czy osoby małoletnie uzależnione mają dostęp do leczenia oraz czy w trakcie leczenia ich podstawowe prawa są w wystarczającym stopniu zabezpieczone. Poważnym problemem jest dostęp do leczenia młodzieży poniżej 14 r.ż (oferta leczenia i terapii jest skierowana do osób między 15 a 24 r.ż.) oraz upośledzonej umysłowo (w jednym z ośrodków np. badano poziom inteligencji). Dominuje leczenie metodą społeczności terapeutycznej, zdaniem specjalistów niezbędna jest weryfikacja założeń programowych ośrodków stacjonarnych oraz wprowadzenie procedur ukierunkowanych na wzmocnienie motywacji do leczenia i zmiany zachowania. Jak wynika z informacji personelu ośrodków ok. 30% młodzieży nie podejmuje leczenia lub rezygnuje na wstępie, następnie 30% rezygnuje w trakcie, pozostali, bez wsparcia w środowisku lokalnym i przy braku ośrodków dziennych też nie zawsze utrzymują abstynencję. Niewystarczająca jest sieć placówek świadczących pomoc/terapię w warunkach ambulatoryjnych zarówno dla tych, którzy nie wymagają izolacji, jak i dla tych którzy opuszczają ośrodki, co może wpływać na powrotność do leczenia w trybie stacjonarnym, gdzie liczba miejsc, niestety, wzrasta⁵⁶⁰. Powstanie placówek ambulatoryjnych zależy od decyzji i możliwości samorządów lokalnych, jednak fundusz nie chce ich kontraktować. W wizytowanych ośrodkach zamkniętych brakowało informacji o podstawowych prawach i ich ograniczeniach związanych z procesem leczenia oraz informacji do kogo i w jakim trybie można się odwołać od decyzji lub złożyć skargę. Należy ustalić, które ograniczenia praw są absolutnie niezbędne ze względu na proces leczenia (w każdym ośrodku jest odmiennie). Różna jest też dostępność do edukacji osób małoletnich korzystających z leczenia, na ogół przez pierwsze miesiące a nawet pół roku młodzież w ogóle nie wychodzi z ośrodka, zaś nauczanie indywidualne jest organizowane „gdy ośrodek ma dobre kontakty ze

⁵⁵⁹ RPO-414923-XI/02; RPO-420714-XI/02; RPO-424431-02/XI; RPO-466316-XI/04.

⁵⁶⁰ Z 1600 łóżek na 2500.

szkołą”. Zróżnicowany jest czas pobytu w różnych ośrodkach (przeciętnie od 1 do 1,5 roku), tymczasem długa izolacja utrudnia przystosowanie do życia w naturalnym środowisku. Z rozmów z pacjentami wynikało, iż „złe przyjęcie w szkole, brak wsparcia a czasem szykany” są częstą przyczyną powrotu do nałogu i powrotu do ośrodka – problemem jest zatem także przygotowanie kadry nauczycielskiej do pracy wychowawczej z dzieckiem zagrożonym uzależnieniem i tym, które wraca z ośrodka do szkoły macierzystej. Cenną inicjatywą Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii jest koncepcja standaryzacji świadczeń – prowadzone są szkolenia pozwalające pracownikom ośrodków uzyskać certyfikat. Jest to dwuletni, 450-godzinny program, przy czym dla osób z 10-letnim stażem prowadzono kurs skrócony – w ramach szkoleń zwraca się uwagę na standardy dotyczące ochrony prawa człowieka. Przygotowywany jest także system akredytacji opracowywany wspólnie z centrum monitorowania jakości usług medycznych – praca poszczególnych ośrodków będzie oceniana w kontekście skuteczności terapii. System powinien być wprowadzony do 2006, wcześniej planowany jest pilotaż. Należałoby wzmocnić samorządy i wesprzeć lokalne programy profilaktyczne. Program profilaktyczny na poziomie gminy powinien zawierać zarówno program zwalczania alkoholizmu, jak i narkomanii i być wspólnie finansowany.

Do Rzecznika zwrócili się dyrektorzy młodzieżowych ośrodków wychowawczych (dalej: mow) z terenu całej Polski wskazując na zagrożenie wykonywania zadań tych ośrodków i realizacji praw nieletnich wychowanków, w związku ze znacznym obniżeniem poziomu ich finansowania po przejściu placówek przez resort oświaty (środki kierowane do tych placówek wyliczone zgodnie z wagami subwencyjnymi były mniejsze o ok. 40% od ubiegłorocznych). W mow przebywa młodzież wymagająca intensywnej pracy terapeutycznej i resocjalizacyjnej, a zatem konieczność zabezpieczenia potrzeb jest oczywista, w sprawie tej zwrócono się z pozytywnym skutkiem do MENiS⁵⁶¹. Rzecznik zorganizował dwa seminaria zatyt. „Miejsce i rola mow-ów w systemie resocjalizacji (na styku działań resortów)”⁵⁶² na których spotkali się dyrektorzy młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowego ośrodka socjoterapii, przedstawiciele resortu sprawiedliwości, edukacji i polityki społecznej, sędziowie rodzinni, kuratorzy i reprezentanci organizacji społecznych prowadzących progra-

⁵⁶¹ RPO-467512-XI/04, RPO-467516-XI/04, RPO-467517-XI/04, RPO-467520-XI/04.

⁵⁶² Z 29.06.2004 r.; z 28.09.2004 r.

my lokalne w środowiskach trudnych. Dalsze prace nad skoordynowaniem systemu przejęło Ministerstwo Sprawiedliwości⁵⁶³.

Przedmiotem kolejnych wystąpień Rzecznika⁵⁶⁴ do Ministra Sprawiedliwości była wadliwa praktyka przedłużania pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka (dalej: pid), gdyż otrzymywane w sprawie odpowiedzi nie dawały podstaw do uznania, że problem ten został rozwiązany zgodnie z Konstytucją i standardami praw człowieka. W ocenie Rzecznika sędziowie wydający kwestionowane orzeczenia („umieścić w pid na czas oczekiwania na placówkę docelową”) nie stosują właściwie art. 40 § 6 pkt 4 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁵⁶⁵ (dalej: upn). Wydane przez sędziego postanowienie powinno precyzyjnie określać rodzaj placówki „docelowej”, gdyż to właśnie zasadniczo różnicuje sytuację nieletnich – niedopuszczalny jest dalszy pobyt w policyjnej izbie nieletniego dla którego placówką docelową jest placówka otwarta, nawet gdy jest to placówka resocjalizacyjna. Zatrzymanie nieletniego w pid jest pozbawieniem go wolności⁵⁶⁶, co ma podstawowe znaczenie dla oceny obecnej praktyki zatrzymywania nieletnich w pid, jak i dla kształtu przyszłych, projektowanych w tym zakresie przepisów, które powinny całkowicie wykluczać możliwość zatrzymania w pid ze względów wychowawczych (w sytuacjach, w których nie byłoby możliwe zatrzymanie człowieka dorosłego).

⁵⁶³ Na spotkaniu, które odbyło się 14.12.2004 r. w Ministerstwie stanowisko Rzecznika było następujące: 1) Resortowe podziały, odrębności, czy nawet wynaturzenia regulacji wewnętrznych sprawiają, że z pola uwagi znika samo dziecko. 2) Placówki, choć ich rodzajów jest niemało, nie uzupełniają się wzajemnie, w tej sytuacji nie może mowy o ciągłości i elastyczności opieki środków stosowanych wobec nieletnich. 3) Ciągłe pogłębia się odrębność resortowych rozwiązań. 4) Odrębną grupę stanowią problemy związane z niedocenianiem środków alternatywnych, które powinny być naturalne dla każdego dobrze funkcjonującego środowiska lokalnego i stanowić podstawę oddziaływań wobec nieletnich.

⁵⁶⁴ RPO-434183-XI/03 z 9.01.2004 r., 15.07.2004 r., 28.12.2004 r.

⁵⁶⁵ Artykuł 40 § 6 pkt 4 ustawy z 26.10.1982 r o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.) nakazujący natychmiastowe zwolnienie nieletniego, któremu mimo upływu 72 godzin od czasu zatrzymania nie ogłoszono postanowienia o umieszczeniu, rozróżnia umieszczenie w dwóch rodzajach placówek:

- 1) w schronisku dla nieletnich, które jest zamkniętą placówką resocjalizacyjną o charakterze interwencyjnym,
- 2) w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii (umieszczenie tymczasowe) albo „zakładzie lub placówce, o których mowa w art. 12”.

⁵⁶⁶ Gdy następuje inaczej, niż na podstawie zgodnego z prawem orzeczenia sądu zatrzymanie takie jest sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit d Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z wszelkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy.

Pobyt nieletniego w pid w miejsce umieszczenia w schronisku dla nieletnich (podobnie zresztą jak pobyt w schronisku zamiast umieszczenia w zakładzie poprawczym) nie może być traktowany zastępczo z uwagi na to, że są to placówki izolacyjne (zamknięte). Ich specyfika sprawia, że dopuszczalne są w nich różne ograniczenia praw nieletnich – w przypadku pid unicestwione jest np. (jedynie z uwagi na formalnie krótki czas pobytu) prawo nieletnich do nauki, co nie powinno mieć miejsca w żadnej placówce dla dzieci. Przestrzeganie obowiązującego prawa jest elementem procesu resocjalizacji. Nie można tego procesu rozpoczynać od łamania prawa – jest to demoralizujące dla wszystkich. W kolejnym wystąpieniu (14.12.2004 r.) Rzecznik dodał, że upn nie daje innej podstawy do przedłużonego zatrzymania nieletniego do dyspozycji sądu na czas postępowania wyjaśniającego i rozpoznania sprawy, jak tylko umieszczenie w schronisku nieletnich na podstawie art. 27. Umieszczenie nieletniego w jakiegokolwiek innej placówce – poza docelowym umieszczeniem w zakładzie poprawczym i zatrzymaniem w policyjnej izbie dziecka (przynajmniej do czasu uruchomienia Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich) – nie ma i nie powinno mieć cech pozbawienia wolności. Sąd olbrzymie znaczenie, jakie trzeba przypisać przestrzeganiu przepisów ustawy przez sędziów wydających postanowienia o zatrzymaniu w pid. Nie da się obronić legalności postanowień o umieszczeniu „w placówce docelowej”, gdy z art. 40 § 6 pkt 4 ustawy wynika, że postanowienie powinno wyraźnie precyzować placówkę, w której ma być umieszczony nieletni (co zresztą jest w pełni zrozumiałe, wobec rozróżnienia między warunkami stosowania art. 27 i art. 26 upn). Nieprecyzyjne stosowanie tego przepisu ma niezwykle poważne konsekwencje, gdyż łamie jedno z podstawowych praw człowieka, zabezpieczone licznymi gwarancjami. Również prawo nieletniego do odwołania się od postanowienia o zatrzymaniu nie może być przedstawiane tak, jakby mogło zrównoważyć czy usprawiedliwić masowe wydawanie wadliwych postanowień. Oznaczałoby to przyzwolenie dla naruszania prawa przez organy wydające postanowienie. Brak miejsc w placówce wymienionej w postanowieniu i dążenie do zapewnienia izolacji nieletniego nie może dawać okazji do sankcjonowania złej praktyki i manipulowania prawami człowieka.

Rzecznik Praw Obywatelskich zapoznał się z nadesłanym przez Komendanta Głównego Policji projektem, opracowanym w Komendzie Głównej Policji pt: „Koncepcja działań policyjnych ukierunkowanych na zapobieganie i zwalczanie przestępczości godzącej w wolność seksualną i obyczajność małoletnich”. Wobec prośby Komendanta Głównego Policji o zaopiniowanie wymienionego dokumentu Rzecznik Praw Obywatel-

skich przedstawił swoje uwagi do tego opracowania⁵⁶⁷. Rzecznik dostrzeżę również, sygnalizowany w omawianym opracowaniu Komendy Głównej Policji, problem trybu ścigania tych przestępstw w sytuacji, gdy sprawcami występku popełnionego na szkodę małoletniego są osoby ustawowo powołane do wykonywania jego praw, a dane przestępstwo jest ścigane na wniosek pokrzywdzonego. Zaznaczyć bowiem należy, że dziecko, które nie ukończyło lat 15 a także powyżej tego wieku – do osiągnięcia pełnoletności, nie dysponuje, w świetle powołanych unormowań, prawem do składania wniosku o ściganie, wymaganego np. w przypadku popełnienia przestępstwa z art.197 Kk. Istnieje oczywiście ustawowa możliwość przyjęcia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez organy ścigania od osoby pokrzywdzonej (bądź innej osoby) a następnie, jeśli w wyniku dokonania czynności sprawdzających zaistnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego przez jego przedstawiciela ustawowego lub innej osoby sprawującej pieczę, organ postępowania może zawiadomić sąd rodzinny i zarazem wystąpić o ustanowienie kuratora dla reprezentowania interesów pokrzywdzonego – w tym złożenia wymaganego przez ustawodawcę wniosku o ściganie.

W związku z pismem p. Mirosławy Kątnej Posła na Sejm RP Przewodniczącej Zarządu Krajowego Komitetu Ochrony Praw Dziecka skierowanym do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego a do wiadomości Rzecznikowi Praw Obywatelskich, zawierającym m.in. postulat rozważenia podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu zapewnienia prawnej ochrony dzieciom przed wykorzystywaniem w celach seksualnych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o udzielenie informacji czy i ewentualnie jakie zostały podjęte działania w tej sprawie⁵⁶⁸.

Z udzielonej informacji przez Prokuratora Krajowego z dnia 2 marca 2004 r. wynika, iż Sejm uchwalił ustawę przewidującą zmiany w przepisach prawa karnego materialnego, w oparciu o które ścigane są przestępstwa o charakterze seksualnym⁵⁶⁹, w których pokrzywdzonymi są małoletni. Prokurator Krajowy poinformował Rzecznika ponadto, że w związku niekorzystnym wpływem na osoby, które nie ukończyły 15 roku życia materiałów o charakterze pornograficznym rozpowszechnianych przede wszystkim w sieciach informatycznych dokonano stosownej zmiany

⁵⁶⁷ RPO-485626-II/04 z dnia 28.12.2004 r.

⁵⁶⁸ RPO-458706-II/03 z 26.01.2004 r.

⁵⁶⁹ Ustawa z 18.03.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń – Dz.U. Nr 69, poz. 626.

w opisie czynu zabronionego stypizowanego w art. 202 § 2 Kk rozszerzając w ten sposób zakres karalności rozpowszechniania takich treści w sposób umożliwiający małoletniemu zapoznanie się z nimi. Nadto w art. 202 Kk dodany został przepis § 5 dający sądowi możliwość orzeczenia przepadku zarówno przedmiotów jak i narzędzi przestępstw z art. 202 § 1–4, nawet jeżeli nie stanowiły one własności sprawcy. Podwyższone zostały, jak wynika z udzielonej odpowiedzi w § 3 i § 4 art. 202 Kk progi zagrożenia karą pozbawienia wolności. Bardzo istotne są pojawiające się propozycje obowiązkowego leczenia osób skazanych za pedofilię. Obecnie obowiązujący przepis art. 72 § 1 pkt 6 Kk przewiduje możliwość, w przypadku zawieszenia przez sąd kary pozbawienia wolności, zobowiązania skazanego do poddania się leczeniu bądź terapii. Wymaga to jednak zgody skazanego. Wobec powyższego, co podkreślił Prokurator Krajowy, aby zgoda skazanego nie była w tym przypadku decydująca, rozważa się wprowadzenie do obecnie obowiązującego Kodeksu karnego nowego środka karnego polegającego na obowiązkowym poddaniu osoby skazanej za pedofilię odpowiedniej terapii. Zdaniem Rzecznika wprowadzone i proponowane zmiany w tym zakresie zasługują na pełną aprobatę.

11. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Prawa najemców, dodatki mieszkaniowe

1. W 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich po raz kolejny powrócił do problemu braku budownictwa socjalnego w Polsce. Do Biura Rzecznika niezmiennie wpływa bowiem wielka ilość skarg od osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swych potrzeb mieszkaniowych. W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Rady Ministrów⁵⁷⁰ Rzecznik przypomniał swoje wcześniejsze działania w sprawie braku spójnego programu państwa, sprzyjającego rozwojowi budownictwa w Polsce⁵⁷¹ oraz wskazał, iż w dalszym ciągu stan prawny w omawianym zakresie nie jest zadowalający. Rzecznik podkreślił, iż począwszy od sierpnia 2004 r., kiedy to realizować się będą skutki pierwszych wypowiedzeń najmu dokonanych w trybie art. 11 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów⁵⁷² spowoduje dodatkowe obciążenie gmin w zakresie obowiązku dostarczania lokali socjalnych. Tymczasem gminy, z braku środków finansowych w minimalnym zakresie realizują budownictwo socjalne. Również możliwość uzyskania taniego mieszkania w ramach towarzystw budownictwa społecznego jest iluzoryczna, z uwagi na liczne nieprawidłowości w działaniu tych podmiotów, na co Rzecznik zwracał już wcześniej uwagę Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁵⁷³. Zasygnalizował także, iż w jego ocenie sytuacji na rynku mieszkaniowym nie ożywiły również regulacje zawarte w ustawie o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych⁵⁷⁴. W odpowiedzi Minister

⁵⁷⁰ RPO-460855-V/04 z 3.02.2004 r.

⁵⁷¹ Informacja za rok 2001, str. 224.

⁵⁷² Ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733 ze zm.).

⁵⁷³ Informacja za rok 1999, str. 154.

⁵⁷⁴ Ustawa z 5.12.2002 r. o dopłatach do kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz.U. Nr 230, poz. 1922). Przyjęte w tej ustawie oprocentowanie nie jest bowiem wystarczająco konkurencyjne wobec kredytów oferowanych na rynku, co powoduje, że zainteresowanie tą formą finansowania mieszkań jest niewielkie. W wystąpieniu Rzecznik wyraził swoje obawy wynikające z likwidacji z dniem 31 grudnia 2003 r. Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W ocenie Rzecznika może to wpłynąć spowalniająco na realizację zadań państwa związanych z polityką mieszkaniową, w szczególności na prowadzone prace legislacyjne w omawianym zakresie.

Infrastruktury powiadomił Rzecznika o działaniach państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz polityki mieszkaniowej państwa⁵⁷⁵.

2. Rzecznik podjął sygnalizowany w skargach problem dotyczący kwalifikacji osób przeprowadzających wywiady środowiskowe na podstawie przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych⁵⁷⁶. W skargach pojawiały się bowiem zarzuty dotyczące treści zadawanych pytań i sposobu odnośzenia się do osób ubiegających się o dodatek. Skarżący czuli się upokorzeni, a czasem nawet zastraszeni sposobem przeprowadzenia wywiadu. W ich odczuciu jego przeprowadzenie miało na celu zniechęcenie do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy. Rzecznik zbadał uregulowania prawne dotyczące wywiadów środowiskowych, mających na celu ustalenie faktycznego stanu majątkowego osoby ubiegającej się o dodatek⁵⁷⁷. Stwierdził, że treść przepisów ustawy wskazuje na to, że do przeprowadzenia wywiadu może być upoważniony wyłącznie pracownik socjalny, a zatem osoba o szczególnych kwalifikacjach i wykształceniu, której status zawodowy reguluje odrębny rozdział w ustawie o pomocy społecznej. Tymczasem, w myśl postanowień właściwych przepisów w tej sprawie⁵⁷⁸ wywiad

⁵⁷⁵ PR/021/4/04 z 31.03.2004 r. Z udzielonych informacji wynikało m.in., że przygotowany został „Program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej”, a także projekt ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Ponadto opracowany został projekt zmian do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, w którym uwzględniono zastrzeżenia Rzecznika dotyczące uregulowań prawnych dotyczących towarzystw budownictwa społecznego. Minister Infrastruktury wyraził również nadzieję, że planowana nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, w której zakłada się m.in. podział najmu na tzw. doraźny i komercyjny, przyczyni się do zwiększenia podaży mieszkań na wynajem. Stwierdzić należy, że istotnie działania, o których poinformowano Rzecznika w powołanej odpowiedzi, zostały przez rząd podjęte, czego konsekwencją było m.in. uchwalenie zmian do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz uchwalenie ustawy o finansowym wsparciu budownictwa socjalnego. Dobiegają również końca prace nad dużą nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów. Jednakże treść skarg wpływających nadal do Biura Rzecznika nie świadczy o tym, aby sytuacja osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością uległa zauważalnej poprawie. Być może przyjęte regulacje prawne przyczynią się do ożywienia budownictwa socjalnego, odczuwalnego po upływie dłuższego okresu czasu.

⁵⁷⁶ Ustawa z 21.06.2001r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734 ze zm.).

⁵⁷⁷ RPO-450690-V/03 z 9.01.2004 r.

⁵⁷⁸ Rozporządzenie z 27.12.2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu (Dz.U. Nr 156, poz. 1828).

przeprowadzić może każdy pracownik samorządowy (również nie będący pracownikiem socjalnym) upoważniony przez wójta lub burmistrza. W ocenie Rzecznika takie uregulowanie oznacza, że przepisy tego rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, ponieważ Minister Infrastruktury nie został umocowany do samodzielnego określenia kręgu pracowników upoważnionych do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Minister Infrastruktury⁵⁷⁹ poinformował Rzecznika, że intencją ustawodawcy było, aby wywiad środowiskowy mógł przeprowadzać każdy upoważniony pracownik samorządowy, a nie tylko pracownik socjalny i tak należy interpretować przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Jednakże z uwagi na zgłoszone przez Rzecznika wątpliwości w projekcie zmian do tej ustawy przewidziano uregulowanie omawianej kwestii w taki sposób, iż nie będzie wątpliwości, że do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego uprawniony jest każdy pracownik samorządowy upoważniony przez organ przyznający dodatki mieszkaniowe. Istotnie w ustawie o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych⁵⁸⁰ znalazł się stosowny przepis.

3. W 2004 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Niestety, w wyroku z dnia 21 lipca 2004 r. Trybunał orzekł, że art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Na rozpoznanie oczekuje również w dalszym ciągu złożony w 2002 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych z przepisami ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz Konstytucją⁵⁸¹. Jakkolwiek nowelizacja ustawy o dodatkach mieszkaniowych wyeliminowała na przyszłość zakwestionowany przez Rzecznika stan prawny, polegający na wyłączeniu – w rozporządzeniu – niektórych wydatków związanych z lokalem mieszkalnym, które w myśl ustawy stanowiły podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego, to jednak z przepisów przejściowych wynika, iż w sprawach do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Tak

⁵⁷⁹ PR/021/2/04 z 23.02.2004 r.

⁵⁸⁰ Ustawa z 8.12.2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 240, poz.2406).

⁵⁸¹ Informacja za rok 2002, str. 136-137.

więc nadal istnieje kategoria spraw, mianowicie spraw niezakończonych do dnia wejścia w życie tej ustawy (23 listopada 2004 r.) ostateczną decyzją administracyjną, w których podstawa obliczenia dodatku mieszkaniowego będzie ustalana na podstawie dotychczasowych przepisów, a zatem wydatki z tytułu ubezpieczenia, podatku od nieruchomości, opłat za wieczyste użytkowanie, dostawy energii elektrycznej i gazu dostarczanych do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) będą wyłączone z tej podstawy, zgodnie z zakwestionowanymi przez Rzecznika przepisami rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych. Dlatego też Rzecznik zmodyfikował jedynie odpowiednio swój wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁸². Problematyka dotycząca praw najemców, w szczególności zaś zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej była ponadto przedmiotem kilku skarg Rzecznika do sądów administracyjnych. W 2004 r. Rzecznik skierował 3 skargi na uchwały rad gmin w sprawie zasad wynajmowania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. We wszystkich tych skargach zakwestionowane przez Rzecznika postanowienia uzależniały możliwość ubiegania się o lokal komunalny od faktu posiadania stałego zameldowania na terenie gminy. W ocenie Rzecznika przynależność do danej wspólnoty samorządowej nie może być oceniana wyłącznie poprzez fakt stałego zameldowania, w związku z czym nie może to być przesłanka decydująca o możliwości uzyskania mieszkania od gminy. W dwóch przypadkach organy gminy, uznając argumentację zawartą w skardze Rzecznika same uchylły kwestionowane postanowienia uchwał, zaś w jednej ze spraw⁵⁸³ sąd administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości⁵⁸⁴. Rzecznik skierował ponadto 3 skargi do sądów administracyjnych na uchwały rad gmin określające zasady sprzedaży mieszkań na rzecz ich najemców. W skargach Rzecznik zakwestionował te postanowienia uchwały, które różnicowały wysokość bonifikat od ceny zbycia lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców. W ocenie Rzecznika przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami upoważniają gminy jedynie do udzielenia takiej bonifikaty bądź nie, natomiast różnicowanie wysokości bonifikaty dla poszczególnych kategorii najemców lokali mieszkalnych stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego do uregulowania zasad sprzedaży mieszkań lokali uchwalę stwojącej akt prawa miejscowego. Jedna ze skarg⁵⁸⁵ została w całości

⁵⁸² RPO-401125-V/02 z 10.12.2004 r.

⁵⁸³ RPO-443951-V/03 z 19.04.2004 r.

⁵⁸⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 20.07.2004r., II SA./Op144/04.

⁵⁸⁵ RPO-447862-V/03 z 23.12.2003 r.

uwzględniona przez sąd, który stwierdził nieważność zaskarżonych postanowień uchwały⁵⁸⁶. Natomiast w drugiej⁵⁸⁷ sąd administracyjny zaprezentował odmienne stanowisko i oddalił skargę Rzecznika⁵⁸⁸. Z uwagi na powstałą rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, po otrzymaniu uzasadnienia wyroku oddalającego skargę Rzecznika, rozważona zostanie możliwość podjęcia dalszych działań w sprawie.

4. W 2004 r. został rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny wniosek Rzecznika⁵⁸⁹ o stwierdzenie między innymi niezgodności art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁵⁹⁰ w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia najemców lokali użytkowych, nie będących członkami spółdzielni, którzy ponieśli w pełnym zakresie koszty budowy tych lokali, roszczenia o przeniesienie własności lokali, z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji⁵⁹¹. Wyrokiem z dnia 30 marca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zaskarżonego uregulowania z Konstytucją.

B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych

1. W 2004 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływało niewiele skarg od właścicieli lokali i budynków mieszkalnych. Liczba tych skarg z pewnością zwiększy się w roku 2005, z uwagi na planowaną nowelizację ustawy o ochronie praw lokatorów, w której zawarto szereg regulacji dotyczących zasad i wysokości podwyższania czynszów najmu lokali mieszkalnych.

2. Nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia braku przepisów określających zasady utrzymania schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych (w tym stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych) i ponoszenia związanych z tym kosztów. Ponieważ stosowne uregulowania w omawianym zakresie⁵⁹² dotychczas nie zostały uchwalone, Rzecznik ponownie zwrócił się w tej sprawie do Mini-

⁵⁸⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 10.05.2004 r., II S.A./Po 2924/03.

⁵⁸⁷ RPO-447339-V/03 z 16.02.2004 r.

⁵⁸⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 6.10.2004 r., S.A./Sz 2122/03.

⁵⁸⁹ Informacja za rok 2003, str. 181.

⁵⁹⁰ Ustawa z 15 grudnia 2001 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. 2003 r., Nr 116, poz. 1119).

⁵⁹¹ RPO-428215-03/V z 19.11.2003 r.

⁵⁹² Informacja za 2003 rok, str. 182.

stra Spraw Wewnętrznych i Administracji z pytaniem o stopień zaangażowania prac legislacyjnych⁵⁹³.

C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika⁵⁹⁴ o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów art. 4 ust. 8, 17² ust. 2 i 17⁸ ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁵⁹⁵. Wyrokiem z dnia 31 marca 2004 r. Trybunał stwierdził niezgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Skutki wskazanego wyroku są w praktyce bardzo istotne. Z obrotu prawnego wyeliminowane zostały bowiem te przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, które wiązały spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu z członkostwem w spółdzielni. Obecnie, możliwe jest skuteczne nabycie wskazanego prawa, pomimo braku członkostwa w spółdzielni, natomiast utrata członkostwa nie pociąga za sobą wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W związku z tym, w ocenie Rzecznika, konieczne jest obecnie uzupełnienie regulacji prawnych zawartych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury⁵⁹⁶ Rzecznik wskazał, że w jego

⁵⁹³ RPO-3499299-V/00 z 21.12.2004 r. Rzecznik podkreślił, iż w aktualnym stanie prawnym na członków wspólnoty mieszkaniowej został przerzucony publicznoprawny obowiązek zapewnienia obywatelom bezpiecznego schronienia na wypadek działań wojennych lub innych podobnych wydarzeń.

⁵⁹⁴ Informacja za 2003 rok, str. 187.

⁵⁹⁵ Ustawa z 15.12.2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116).

⁵⁹⁶ RPO-481181-V/04 z 2.08.2004 r. Rzecznik zwrócił również uwagę na fakt, iż możliwość bezterminowego posiadania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu pomimo braku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej powoduje istotną wątpliwość dotyczącą zakresu obowiązków finansowych takiej grupy osób wobec spółdzielni mieszkaniowej. Obowiązki finansowe członków spółdzielni, którym służą spółdzielcze prawa do lokali lub odrębna własność lokalu w spółdzielni zostały wprost uregulowane w ustawie. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych określa również obowiązki członków spółdzielni oczekujących na ustanowienie na ich rzecz praw do lokalu oraz właścicieli lokali w spółdzielni, nie będących członkami spółdzielni mieszkaniowej. Zakres obowiązków finansowych wymienionych grup podmiotów jest różny, co jest uzasadnione rodzajem i charakterem służących im praw lub ekspektatyw praw do lokalu oraz uprawnieniami wynikającymi z faktu bycia członkiem spółdzielni i partycypowania w jej majątku. Niestety, w ustawie brak jest regulacji, które mogłyby stanowić podstawę prawną obciążenia przez spółdzielnię mieszkaniową opłatami osób nie będących członkami spółdzielni mieszkaniowej, którym służy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Nie wiadomo również, czy osoba, która nie będąc członkiem spółdzielni posiada spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może skutecznie żądać informowania jej o zmianie wysokości opłat.

ocenie względ na ochronę praw majątkowych spółdzielni mieszkaniowej oraz praw innych osób korzystających z lokali spółdzielczych przemawia za rozważeniem rozszerzenia obecnie, w związku z utratą mocy wiążącej przez art. 17² ust. 2 oraz art. 17⁸ ust. 1 ustawy, stosowania uregulowania przewidzianego w art. 17¹⁰ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych również wówczas, gdy spółdzielcze prawo do lokalu należy do jednej osoby, a spełnione są przesłanki określone w tym przepisie (długotrwałe zaleganie z opłatami, wykroczenie przeciwko porządkowi domowemu albo niewłaściwe zachowanie tej osoby). Omawiana problematyka wymaga zatem pilnego uregulowania, gdyż obowiązujący stan prawny może prowadzić do różnej interpretacji przepisów, w konsekwencji zaś do różnego uregulowania omawianej sprawy w poszczególnych spółdzielniach. Może to powodować w praktyce naruszenie zarówno praw osób posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, nie będących członkami spółdzielni, jak i praw spółdzielni mieszkaniowej. W odpowiedzi Minister Infrastruktury⁵⁹⁷ zgodził się z Rzecznikiem, iż przedstawiona problematyka wymaga nie budzących wątpliwości regulacji prawnych.

2. Rzecznik zajął się również problemem kosztów notarialnych, związanych z przeniesieniem na członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu służy spółdzielcze prawo do lokalu, odrębnej własności takiego lokalu. W skargach do Rzecznika pojawiały się bowiem zarzuty, że koszty notarialne przewyższają spodziewaną kwotę, stanowiącą 1/3 najniższego wynagrodzenia. Notariusze poza wskazaną kwotą, wynikającą wprost z przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, doliczają dodatkowo wynagrodzenie za skierowanie do sądu wniosku o założenie i wpis prawa do księgi wieczystej oraz za wydanie wypisu aktu notarialnego. Wyjaśnienia udzielone Rzecznikowi przez Prezesa Krajowej Rady Notarialnej potwierdziły zarzuty stawiane przez obywateli. Dlatego Rzecznik zwró-

⁵⁹⁷ BM2k-412-210/04 z 9.11.2004 r. W Sejmie znajdują się aktualnie dwa projekty poselskie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druki Nr 2522 i 2259) i w toku prac sejmowych Podkomisji nadzwyczajnej powołanej do ich rozpatrzenia uczestniczący w nich przedstawiciele strony rządowej postulują wprowadzenie do ustawy zmian zmierzających do usunięcia powstałych niejasności. Ponadto, kategoria osób nie będących członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu została uwzględniona w przepisach dotyczących podatku od towarów i usług, ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów (druk sejmowy Nr 3391). Jednocześnie Minister wyraził pogląd, że dokonanie zasadniczych zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych będzie możliwe po rozpatrzeniu przez Trybunał Konstytucyjny wniosków co do zgodności z Konstytucją przepisów ww. ustawy, złożonych przez Posłów na Sejm, co nastąpiło 20.04.2005 r. (K. 42/02).

cił się do Ministra Infrastruktury⁵⁹⁸ wskazując, że intencje ustawodawcy, aby notarialne koszty związane z przeniesieniem na członka spółdzielni mieszkaniowej odrębnej własności zajmowanego lokalu nie były nadmierne i nie wstrzymywały przekształceń własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych nie znalazły wystarczającego odzwierciedlenia w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Użyte w omawianym zakresie nieprecyzyjne sformułowania, nie skorelowane z językiem ustawy – Prawo o notariacie oraz rozporządzenia w sprawie taksy notarialnej powodują w praktyce wiele nieporozumień oraz prowadzić mogą do niezgodnego z celem ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawiązania notarialnych kosztów przeniesienia własności lokalu na członka spółdzielni. Zdaniem Rzecznika konieczne jest doprecyzowanie regulacji zawartych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych i dostosowanie użytych w przepisach tej ustawy sformułowań do słownictwa, jakim posługuje się ustawa – Prawo o notariacie. W odpowiedzi⁵⁹⁹ Minister Infrastruktury podzielił wątpliwości Rzecznika, zaś opisaną praktykę notariuszy uznał za nieprawidłową. W związku z powyższym wyraził pogląd, że konieczne jest doprecyzowanie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, poprzez posługiwanie się pojęciem „wynagrodzenie notariusza”, którego całkowita wysokość będzie równa kwocie stanowiącej 1/3 najniższego wynagrodzenia. Propozycje stosownych zmian w omawianym zakresie, zgodnie z sugestią Ministra Sprawiedliwości, zostały przekazane temu organowi, jako reprezentantowi strony rządowej w pracach nad projektem ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy Nr 2582). Analiza skarg dotyczących opłat pobieranych przez notariuszy przy zawieraniu umów o przeniesienie na członka spółdzielni odrębnej własności lokalu ujawniła istnienie nieprawidłowej, w ocenie Rzecznika, praktyki notariuszy, polegającej na pobieraniu dodatkowego wynagrodzenia za złożenie do sądu wniosku o założenie i wpis prawa do księgi wieczystej. Zdaniem Rzecznika obowiązujący stan prawny nie upoważnia notariuszy do pobierania dodatkowego wynagrodzenia za skierowanie do sądu takiego wniosku; notariusz obowiązany jest go złożyć w ramach wynagrodzenia otrzymanego za sporządzenie aktu notarialnego w sprawie przeniesienia własności lokalu. Z uwagi na fakt, iż w korespondencji kierowanej do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej w tej sprawie w ogóle nie zajął on stanowiska, Rzecznik skierował wystąpienie

⁵⁹⁸ RPO-481181-V/04 z 2.08.2004 r.

⁵⁹⁹ BM2k-412-210/04 z 9.11.2004 r.

do Ministra Sprawiedliwości⁶⁰⁰, w którym zwrócił się o zajęcie takiego stanowiska, jako do organu nadzoru nad działalnością notariuszy i organów samorządu notarialnego oraz autorowi rozporządzeń dotyczących wysokości taksy notarialnej. W udzielonej odpowiedzi⁶⁰¹ Minister Sprawiedliwości w całości podzielił pogląd Rzecznika, iż brak jest podstaw prawnych do pobierania przez notariuszy wynagrodzenia za sporządzenie i przesłanie wniosku do sądu wieczystoksięgowego.

3. Rzecznik zainteresował się sprawą kosztów lustracji spółdzielni mieszkaniowych w związku z wpływającymi skargami. Rzecznik przedstawił sprawę Ministrowi Infrastruktury, wnosząc o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych⁶⁰². W odpowiedzi⁶⁰³ Minister poinformował Rzecznika, że 25 czerwca 2004 r. zakończył prace prezydencki zespół ds. prac nad projektem prawa spółdzielczego. W przygotowanym przez ten zespół projekcie nowego prawa spółdzielczego przywrócono lustracji właściwy cel, którym ma być wskazywanie spółdzielcom nieprawidłowości w działaniach władz spółdzielni. W projekcie tym zawarto szczegółowe regulacje dotyczące wykonywania zawodu lustratora. W związku z powyższym, Minister Infrastruktury uważa za nieuzasadnione występowanie przez Rząd z propozycją nowelizacji Prawa spółdzielczego w omawianym zakresie.

⁶⁰⁰ RPO-460758-V/04 z dnia 17.08.2004 r.

⁶⁰¹ P.II.4308/736/04 z 28.10.2004 r.

⁶⁰² RPO-420816-V/03 z 4.05.2004 r. Piszący podkreślali, że spółdzielnia mieszkaniowa zrzeszona w związku płaci wysokie roczne składki. Tymczasem w razie zlecenia lustracji spółdzielnia jest obowiązana wpłacić związkowi, w którym jest zrzeszona kolejną, bardzo wysoką opłatę, a dodatkowo pokryć koszt zakwaterowania i przejazdów lustratora oraz wypłacić mu diety według odrębnych przepisów. W ocenie piszących z przepisów Prawa spółdzielczego należy wnioskować, że lustracja przeprowadzona przez związek rewizyjny, do którego należy lustrator, jest nieodpłatna. Skarżący nie wiedzą więc na jaki cel przeznaczane są składki roczne, tym bardziej, że wszelkie usługi ze strony związku (materiały informacyjne, szkolenia) są dodatkowo płatne. Analiza uregulowań prawnych oraz praktyki istniejącej w omawianym zakresie doprowadziła Rzecznika do wniosku, że w istocie kontrola przyjmowanych przez związki rewizyjne zasad odpłatności za lustracje jest znikoma. Z uwagi na brak jakichkolwiek regulacji ustawowych dotyczących tej kwestii, nie wiadomo, jakie miałyby być kryteria takiej kontroli. W ocenie Rzecznika zasadne jest więc wprowadzenie do Prawa spółdzielczego przepisów, które w sposób generalny regulowałyby zasadnicze kwestie związane z ustalaniem zasad odpłatności za badania lustracyjne.

⁶⁰³ BM2k-412-141/04 z 5.07.2004 r.

D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. Szczególnie dużo pracy włożył Rzecznik w 2004 r. w działania podejmowane w sprawach mieszkaniowych funkcjonariuszy służb mundurowych. Jest to niestety w dalszym ciągu wynikiem niskiej jakości przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie. W 2004 r. uchwalona została bardzo obszerna nowelizacja ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁶⁰⁴. Dokonana nowelizacja zmieniła brzmienie większości przepisów ustawy, co spowodowało, iż przedmiotem wystąpień Rzecznika były nie tylko wątpliwości natury konstytucyjnej, ale przede wszystkim trudność w dokonaniu prawidłowej wykładni znowelizowanych przepisów. Jeszcze w trakcie trwania prac nad zmianami do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, Rzecznik skierował wystąpienie⁶⁰⁵ do Przewodniczącego Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP, w którym zwrócił uwagę, iż w projekcie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przewidziano m.in. wprowadzenie nowego świadczenia w postaci odprawy mieszkaniowej. Na powyższe wystąpienie Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi, jednakże wobec pojawienia się w projekcie ustawy odpowiednich zapisów, eliminujących dostrzeżone przez Rzecznika pozbawienie żołnierzy, którzy otrzymali ekwiwalent pieniężny, zwolnienia podatkowego, sprawę uznano za zakończoną zgodnie z oczekiwaniami. Rzecznik kontynuował

⁶⁰⁴ Ustawa z 16.04.2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203).

⁶⁰⁵ RPO-258176-V/03 z 17.02.2004 r. Odprawa ta miałaby zastąpić ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery stałej. Wypłacany żołnierzom ekwiwalent korzystał ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych. Przepisy przejściowe przewidziane w ww. projekcie przewidują możliwość wyboru przez żołnierza oczekującego na wypłatę ekwiwalentu, czy po wejściu nowelizacji w życie nadal ubiegać się będzie na to świadczenie pieniężne, czy też zamiast niego złoży wniosek o wypłatę odprawy mieszkaniowej. Jednocześnie w projekcie przewidziano zmianę do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z którą zamiast dotychczasowego zwolnienia z podatku ekwiwalentu pieniężnego, zwolnienie dotyczyłoby odprawy mieszkaniowej. Taka regulacja spowodowałaby w ocenie Rzecznika, iż żołnierze, którzy nie skorzystają z możliwości zamiany przysługującego im ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery na odprawę mieszkaniową, i którym po wejściu w życie zmian do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zostanie wypłacony ekwiwalent, nie będą już zwolnieni z obowiązku zapłaty podatku dochodowego od uzyskanego świadczenia pieniężnego. W ocenie Rzecznika przyjęcie takiego rozwiązania byłoby dla żołnierzy krzywdzące i nieracjonalne. W ocenie Rzecznika, taka redakcja projektowanej zmiany do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie może być zamierzonym działaniem ustawodawcy, lecz wynikiem przeoczenia.

działania, dotyczące różnych problemów związanych z wypłatą ekwiwalentów pieniężnych w zamian za rezygnację z kwatery stałej⁶⁰⁶. Rzecznik powrócił do problemu ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery stałej dla osób zwolnionych ze służby wojskowej pełnionej jako służba stała z powodu wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z restrukturyzacją Sił Zbrojnych bez zachowania prawa do kwatery, którym do dnia zwolnienia nie wypłacono ekwiwalentu, w tym także tych osób, którym zgodnie z przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP ekwiwalent winien być wypłacony najpóźniej z dniem zwolnienia ze służby. W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej⁶⁰⁷ Rzecznik przypominał, że w dotychczasowej korespondencji z Rzecznikiem Minister Obrony Narodowej podzielał pogląd co do potrzeby wprowadzenia do przygotowywanego projektu nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przepisów odnoszących się do sytuacji wskazanej grupy osób. Jednakże przyznanie prawa do ekwiwalentu pieniężnego uzależniał od wielkości szacunkowych kosztów, jakie spowoduje dla budżetu państwa takie rozwiązanie⁶⁰⁸. Niestety, po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP sytuacja osób zwolnionych ze służby wojskowej z powodu wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z restrukturyzacją Sił Zbrojnych RP, bez zachowania prawa do kwatery nie uległa zmianie, gdyż organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zajmują stanowisko, zgodnie z którym wskazanej grupie osób nie przysługuje obecnie ani ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery, ani wprowadzona w jego miejsce odprawa mieszkaniowa. Istotnie, analiza postanowień tej ustawy wskazuje, że sytuacja żołnierzy zawodowych zwolnionych z powodu restrukturyzacji Sił Zbrojnych nie została obecnie uregulowana. Rzecznik zmuszony był zatem ponownie wskazać, że w jego ocenie odmowa wypłaty ekwiwalentu omawianej grupie osób stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, natomiast w części przypadków może być także uznana za naruszającą zasadę ochrony praw nabytych. Stąd też Rzecznik zwrócił się o wskazanie, jaki ostatecznie przesłanki zadecydowały o nieuregulowaniu sytuacji prawnej omawianej grupy osób w nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W odpowiedzi⁶⁰⁹ Minister Obrony Narodowej stwierdził, że ekwiwalent pieniężny jest jedynie formą realizacji prawa do kwatery. Prawo to przysługiwało zaś żołnierzom zawodowym,

⁶⁰⁶ Informacja za 2003 rok, s. 189-192.

⁶⁰⁷ RPO-448275-V/03, RPO-450381-V/03 z 27.09.2004 r.

⁶⁰⁸ Informacja za 2003 rok, s. 192.

⁶⁰⁹ Nr 100/88/2004/DP/PM z 2.11.2004 r.

zwolnionym z czynnej służby wojskowej tylko jeśli nabyli uprawnienia do emerytury lub renty wojskowej. Wobec żołnierzy zwalnianych z zawodowej służby wojskowej w związku z restrukturyzacją Sił Zbrojnych RP, którzy nie nabyli prawa do emerytury lub renty wojskowej, wprowadzono pewne odstępstwo od wskazanej wyżej zasady – osoby te zachowały prawo do zajmowanej kwatery stałej. Natomiast w ocenie Ministra Obrony Narodowej brak jest podstaw do przyjęcia, iż przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przed ostatnią nowelizacją pozwalały na przydział kwatery lub wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery po zwolnieniu ze służby wojskowej. Dlatego też nie można w tym przypadku mówić o pozbawieniu omawianej grupy osób jakichkolwiek, służących im wcześniej uprawnień. W konsekwencji brak jest konieczności uregulowania tej sprawy w obecnie obowiązujących przepisach. Rzecznik nie podziela zaprezentowanego przez Ministra Obrony Narodowej poglądu w tej sprawie, stąd też rozważa możliwość podjęcia w niej dalszych działań⁶¹⁰.

5. Kolejny problem, w zakresie zasad wypłaty ekwiwalentu pieniężnego, który pojawił się po wejściu w życie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP dotyczył przepisów regulujących tryb wypłaty tego świadczenia, a w szczególności określenia pierwszeństwa w jego otrzymaniu. Sprawa ta była również przedmiotem działań Rzecznika w latach ubiegłych, łącznie ze skierowaniem do Trybunału Konstytucyjnego wniosku, który został przez Trybunał uwzględniony⁶¹¹. Niestety ta problematyka nadal nie jest uregulowana w obowiązujących przepisach w sposób zgodny z konstytucyjnymi standardami stanowienia prawa. Minister Obrony Narodowej zobowiązał się do wyeliminowania w projekcie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP tych uregulowań, które budziły zastrzeżenia Rzecznika co do ich zgodności z Konstytucją. Kwestia pierwszeństwa w wypłacie ekwiwalentu miała być w całości uregulowana w ustawie bez zakwestionowanego przez Rzecznika kryterium różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych grup podmiotów. Tymczasem,

⁶¹⁰ Należy jednak wiedzieć, że w uchwale z 1.12.2004 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że żołnierz zawodowy, który w okresie obowiązywania przepisów art. 23 ust. 1 i 2, art. 24 ust. 1 i 4 oraz art. 47 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 6.07.2001 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 877), został zwolniony z czynnej służby wojskowej, zachowuje prawo do uzyskania ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery także wówczas, gdy nie nabył uprawnień do emerytury wojskowej ani wojskowej renty inwalidzkiej.

⁶¹¹ Informacja za 2003 rok, s. 189.

zapowiadana zmiana przepisów ustawy w tym zakresie nie nastąpiła. Wszystkie zgłaszane wcześniej zarzuty Rzecznika zachowały zatem aktualność. Dodatkowo, redakcja przepisów przejściowych zawartych w ustawie o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP odsyła w zakresie wypłaty ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwatery do przepisów obowiązujących do dnia 30 czerwca 2004 r. Jednocześnie, przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych przepisów mają pozostać w mocy nie dłużej niż do 30 czerwca 2005 r. Nie wiadomo zatem, czy w omawianym zakresie stosowane mają być jedynie przepisy ustawy w dotychczasowym brzmieniu, czy także przepisy rozporządzenia w sprawie szczególnych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery⁶¹², którego zgodność z Konstytucją nadal jest kwestionowana przez Rzecznika. W razie przyjęcia, że obecnie omawiane kwestie mają regulować wyłącznie przepisy ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji, to wówczas uznać należy, iż jest to regulacja zbyt ogólna, nie pozwalająca na określenie, jaki dokładnie ma być tryb i zasady wypłaty wskazanego świadczenia. W drugim przypadku, to znaczy, w razie przyjęcia, że nadal stosuje się przepisy rozporządzenia, pozostaje problem niekonstytucyjności upoważnienia do jego wydania, sygnalizowany już poprzednio przez Rzecznika. Ustosunkowując się do przedstawionych wątpliwości Minister Obrony Narodowej⁶¹³ ograniczył się jedynie do zacytowania fragmentu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., dotyczącego kwestii pierwszeństwa przy wypłacie ekwiwalentów, co w żadnym stopniu nie wyjaśnia przedstawionych przez Rzecznika wątpliwości. Stąd też sprawa ta nadal będzie przedmiotem działań Rzecznika także w 2005 r. Również działania o charakterze generalnym, w zakresie problematyki ekwiwalentów pieniężnych w zamian za rezygnację z kwatery stałej, dotyczyły przyjętego w znowelizowanej ustawie sposobu ustalania jego wysokości. W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej⁶¹⁴ Rzecznik wskazał, że obecnie, przy ustalaniu powierzchni użytkowej podstawowej nie uwzględnia się już ani stopnia wojskowego ani uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej przyznanych na stałe ze względu na stan zdrowia. Ta okoliczność może zaś w praktyce prowadzić do tego, że żołnierz otrzyma świadczenie niższej wysokości, niżby mu się należało przed zmianą przepisów. Tymczasem większość oczekujących na wypłatę

⁶¹² Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 17.07.2003 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery (Dz.U. Nr 129, poz. 1183).

⁶¹³ Nr 100/88/2004/DP/PM z 2.11.2004 r.

⁶¹⁴ RPO-479831-V/04 z 26.08.2004 r.

ekwiwalentu złożyło stosowne wnioski już wiele lat temu. Dotychczasowe niezrealizowanie tych wniosków było spowodowane brakiem środków finansowych w budżecie państwa. W ocenie Rzecznika niekorzystna zmiana zasad ustalania wysokości ekwiwalentu w sytuacji, gdy uprawnienia żołnierzy nie zostały dotychczas zrealizowane z przyczyn całkowicie od nich niezależnych, może być postrzegana jako arbitralna ingerencja ustawodawcy, może być uznana za pozostającą w kolizji z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. W odpowiedzi⁶¹⁵ Minister Obrony Narodowej wyjaśnił, że wobec zdefiniowania pojęcia „powierzchni użytkowej podstawowej” brak jest w obecnym stanie prawnym podstaw do uwzględnienia przy naliczaniu ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację kwatery dodatkowych norm, przyznanych ze względu na stopień wojskowy żołnierza lub stan jego zdrowia albo stan zdrowia członka jego rodziny. Zapis taki jest reakcją na wnioski środowisk wojskowych sugerujących „nierówność” związana z różnicami w wysokości przyznawanego ekwiwalentu, wynikającymi przede wszystkim z miejsca pełnienia służby, ale również ze stopnia wojskowego, czy też dodatkowych norm powierzchni mieszkalnej. W kolejnym wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej⁶¹⁶ Rzecznik wskazał, że w nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zmieniono sposób obliczania ceny metra kwadratowego powierzchni użytkowej przysługującej kwatery, co ma bezpośredni wpływ na wysokość ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery. Przy rozpatrywaniu wniosku o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego przyjmuje się obecnie jako podstawę jego obliczenia średnią cenę metra kwadratowego powierzchni użytkowej podstawowej, przysługującej wnioskodawcy, ustalona przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie ww. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. W ocenie Rzecznika obawy skarżących, iż z uwagi na bardzo długi okres oczekiwania na podpisanie przez WAM umowy o wypłatę ekwiwalentu, realna wartość otrzymanego świadczenia będzie dużo niższa niż w dniu wejścia w życie ustawy, należy uznać za uzasadnione. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi⁶¹⁷ Minister Obrony Narodowej wyjaśnił, że realizacja wskazanego świadczenia jest jedynie realizacją wniosków złożonych pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów, a działania WAM są ukierunkowane na szybkie rozwiązanie problemu mieszkaniowego osób uprawnionych. Należy zatem przypusz-

⁶¹⁵ Nr 100/69/04/DP/PM z 17.09.2004 r.

⁶¹⁶ RPO-448275-V/03, RPO-450381-V/03 z 27.09.2004 r.

⁶¹⁷ Nr 100/88/2004/DP/PM z 2.11.2004 r.

czać, że procedury wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery zostaną zakończone w ciągu kilku najbliższych lat. Z drugiej strony Minister Obrony Narodowej podkreślił, że żołnierzowi zawodowemu pełniącemu czynną służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej przysługiwało – zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP uprawnienie do wycofania wniosku o wypłatę ekwiwalentu. Jeżeli więc osoba uprawniona do zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu zdecydowała, że otrzymanie ekwiwalentu może być dla niej mniej korzystne, mogła z niego zrezygnować. W takim przypadku od dnia złożenia oświadczenia do żołnierza stosuje się aktualnie obowiązujące przepisy ustawy, przewidujące między innymi możliwość otrzymania odprawy mieszkaniowej, która zdaniem Ministra Obrony Narodowej jest finansowo korzystniejszym świadczeniem. Obecnie konieczne jest zatem wnikliwe zbadanie, czy w przedstawionym zakresie, dotyczącym zmiany zasad ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, istnieją dostateczne podstawy do podjęcia przez Rzecznika dalszych działań w sprawie, w szczególności do skutecznego zaskarżenia omawianej regulacji do Trybunału Konstytucyjnego. Będzie to już zadanie na rok 2005.

6. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP Rzecznik przedstawił Ministrowi Obrony Narodowej⁶¹⁸ także wątpliwości dotyczące sytuacji prawnej najemców i innych osób zajmujących lokale mieszkalne i kwatery w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Obecnie, osoby zamieszkujące w lokalach mieszkalnych od dnia wydania decyzji o prawie zamieszkiwania uiszczają opłaty za używanie lokalu w wysokości nie większej niż 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej, określonej na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 3, oraz zaliczki na opłaty pośrednie w terminie do piętnastego dnia każdego miesiąca. Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 2, w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni opłaty za używanie lokalu wynoszą 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej, jednak nie mniej niż stanowi uchwała wspólnoty lub odpowiedniego organu spółdzielni. Interpretacja powołanego przepisu stwarza, w ocenie Rzecznika, trudności. Co do zasady bowiem, w tych budynkach, w których część lokali została wyodrębniona, wysokość opłat za używanie lokali uzależniona jest od uchwały wspólnoty mieszkaniowej. Tymczasem na mocy omawianego przepisu wysokość wspomnianych opłat została automatycznie podniesiona do wysokości w nim określonej, i to bez uwzględnienia jakichkolwiek czynników, które na wysokość tych

⁶¹⁸ RPO-479831-V/04 z 26.08.2004 r.

opłat mają wpływ (np. położenie lokalu, jego wyposażenie w media itp.). Ponadto nie wiadomo dokładnie, czy podwyżka do wysokości 3% wartości odtworzeniowej dotyczy także opłat za używanie lokali w tych budynkach, w których uchwała wspólnoty bądź właściwego organu spółdzielni wysokość tych opłat została ustalona na poziomie niższym. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o wyjaśnienie, jakimi przesłankami kierował się ustawodawca wprowadzając obowiązek automatycznego podniesienia opłat do wysokości określonej w art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz jaki wpływ na tę wysokość ma ostatecznie uchwała wspólnoty mieszkaniowej (organu spółdzielni). Rzecznik zwrócił również uwagę na fakt, iż dodany do ustawy o ochronie praw lokatorów art. 1a wyłączył stosowanie tej ustawy do lokali będących w dyspozycji WAM. Oznacza to, że osoby zajmujące lokale w dyspozycji WAM, zostały w istocie pozbawione przewidzianej w tej ustawie ochrony dotyczącej między innymi dopuszczalnej częstotliwości podwyższania opłat, prawa lokatora do podania przyczyny podwyższenia opłat i kalkulacji w tym zakresie oraz pisemnego zestawienia opłat niezależnych od właściciela wraz z przyczyną ich podwyższenia. Ponadto, w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP brak jest obecnie możliwości zastosowania art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, który określa, jakie czynniki, podwyższające lub obniżające wartość użytkową należy brać pod uwagę ustalając stawki opłat za lokale. Wprawdzie Minister Obrony Narodowej został upoważniony przez ustawę do określenia w drodze rozporządzenia sposobu naliczania i rozliczania opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich, jednakże z uwagi na brak jakichkolwiek wytycznych w samej ustawie dotyczących tej kwestii, można mieć wątpliwości, czy upoważnienie to nie ma charakteru blankietowego.

7. Kolejny problem dotyczył wprowadzenia w ustawie o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP rozwiązania, polegającego na możliwości egzekwowania opłat za używanie lokalu będącego w dyspozycji WAM, nieuiszczonych w terminie płatności, na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez WAM, w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Tymczasem ta kwestia była już w przeszłości przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego⁶¹⁹, który uznał, że egzekwowanie nieuiszczonych w terminie należności bez uzyskania prawomocnego wyroku sądowego narusza w stosunku do najemców lokalu mieszkalnego zasadę równej ochrony praw majątkowych⁶²⁰.

⁶¹⁹ Informacja za 2001 rok, s. 236.

⁶²⁰ Wyrok TK z 14.07.2003 r. K.35/01.

Mogłoby się zatem wydawać, iż kwestia konieczności uprzedniego uzyskania wyroku sądowego zasadzającego należność jest jednoznacznie rozstrzygnięta. Jednakże w nowelizacji ustawy powielone zostało niezgodne z Konstytucją rozwiązanie. Ponieważ argumentacja Ministra Obrony Narodowej w przedstawionych wyżej kwestiach zawarta w udzielonej odpowiedzi⁶²¹ nie przekonuje Rzecznika rozważa on możliwość podjęcia dalszych działań w związku z opisaną problematyką. Należy jednak stwierdzić, iż w Sejmie znajduje się obecnie projekt zmian do ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w którym częściowo zmieniono regulacje budzące wątpliwości Rzecznika (druk sejmowy Nr 3389).

8. Rzecznik zwrócił również uwagę Ministra Obrony Narodowej⁶²² na problem związany z określeniem w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wartości odtworzeniowej lokalu. Aktualnie, wartość odtworzeniowa jest średnią arytmetyczną, wyliczoną na podstawie kosztu odtworzenia ustalane go przez wojewodów na podstawie odrębnych przepisów dla poszczególnych powiatów i jest ogłaszana przez Prezesa WAM raz w roku, nie później niż do końca roku kalendarzowego w formie komunikatu oraz obowiązuje w całej Agencji. Tymczasem dotychczas, wartość odtworzeniowa lokalu była ustalana zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, jako iloczyn powierzchni użytkowej lokalu i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla poszczególnych powiatów znajdujących się na terenie danego województwa ogłasza wojewoda, co 6 miesięcy, w dzienniku urzędowym województwa, w drodze obwieszczenia, uwzględniając w szczególności przeciętny koszt budowy 1m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ustalony na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego oraz własnych analiz. W związku z powyższym, stawki czynszu obowiązujące dla lokali mieszkalnych i kwater w zasobach WAM, których wysokość powiązana była z wartością odtworzeniową 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla poszczególnych powiatów znajdujących się na obszarze danego województwa, były zróżnicowane na obszarze danego kraju. Obecnie zaś, zmiana zasad ustalania wartości odtworzeniowej 1m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego spowodowała, że mieszkańcy małych miejscowości, w których przeciętny koszt budowy 1m² lokalu jest niższy niż taki koszt w dużych miastach, zostali obciążeni znacznie większymi niż dotychczas

⁶²¹ Nr 100/69/04/DP/PM z 17.09.2004 r.

⁶²² RPO-486476-V/04 z 21.10.2004 r.

opłatami. W ocenie skarżących jest to nieuzasadnione i niesprawiedliwe. Wyrażają oni obawę, że w praktyce partycypują w kosztach utrzymania zasobów mieszkaniowych w dużych miastach. W ocenie Rzecznika obawy i argumenty skarżących są zasadne. Dlatego zachodzi konieczność rozważenia, czy nie należy wprowadzić innych rozwiązań ustawowych w omawianym zakresie, które umożliwiłyby bardziej sprawiedliwe rozłożenie kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych na poszczególne grupy obywateli. W tej sprawie Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Obrony Narodowej. Tym samym wystąpieniem Rzecznik zasygnalizował jeszcze jeden problem wynikły po nowelizacji przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, a polegający na pozbawieniu emerytów i rencistów wojskowych zajmujących lokale mieszkalne w zasobach jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie wydanych w przeszłości decyzji o przydziale kwatery, możliwości nabycia lokali na własność z zastosowaniem bonifikaty, wynikającej z dotychczasowych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Obecnie osoby te korzystać mogą jedynie z takich bonifikat, jakie przewidziano w uchwale właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie natomiast z aktualną treścią art. 86 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP z ulg lub obniżek w cenie nabycia zajmowanego lokalu w wysokości nie niższej niż określona w art. 58 ust. 1–5 tej ustawy skorzystać mogą emeryci wojskowi lub renciści wojskowi zwolnieni z zawodowej służby wojskowej z jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub członkowie jego rodziny uprawnieni do wojskowej renty rodzinnej w przypadku, gdy sprzedawany lokal znajduje się w zasobach jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Wymaga zatem, wyjaśnienia kwestia, jakimi przesłankami kierował się ustawodawca pozbawiając osoby uprawnione do kwatery w rozumieniu dotychczas obowiązujących przepisów, zwolnione z jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, ulg lub obniżek przewidzianych w art. 58 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP z tytułu nabycia na własność kwatery znajdującej się w zasobach jednostek samorządu terytorialnego, lecz zajmowanej na podstawie decyzji o przydziale, wydanej przez właściwy organ wojskowy. Również w tej sprawie Rzecznik oczekuje na wyjaśnienia Ministra Obrony Narodowej. W kolejnym wystąpieniu skierowanym do Ministra Obrony Narodowej⁶²³ Rzecznik wskazał problem związany z zasadami ustalania pomniejszeń od ceny nabycia lokalu mieszkalnego z zasobów WAM. Pomniejszenia te są bo-

⁶²³ RPO-479809-V/04 z 30.11.2004 r.

wiem udzielane wyłącznie od ceny lokalu mieszkalnego, a nie od ceny lokalu i udziału w nieruchomości wspólnej łącznie. Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP ustala zasady udzielania pomniejszych od ceny zbycia lokalu mieszkalnego w sposób odmienny niż inne przepisy prawne określające kwestie związane ze sprzedażą mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa na rzecz osób, posiadających już do tych mieszkań określony tytuł prawny. W szczególności, w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która jest aktem podstawowym w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa znajduje się wyraźny zapis, zgodnie z którym cena lokalu, oznaczonego jako przedmiot odrębnej własności, obejmuje lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi, w rozumieniu ustawy o własności lokali oraz udział w nieruchomości wspólnej (art. 67 ust.1 a). Przepis ten został wprowadzony do ustawy ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie innych ustaw⁶²⁴, a zatem aktem prawnym, uchwalonym niemalże w tym samym czasie, co nowelizacja do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W świetle powyższego Rzecznik nie znajduje innego, poza chęcią przysporzenia określonych dochodów budżetowi państwa, uzasadnienia dla utrzymania w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zasady, zawartej obecnie w art. 58 ust. 3 tej ustawy. Rzecznik zasygnalizował również Ministrowi Obrony Narodowej, iż jego zdaniem omawiane uregulowanie pozostaje w sprzeczności z całym systemem przepisów prawnych, które łącznie regulują prawo odrębnej własności lokalu mieszkalnego, co może w praktyce powodować szereg problemów, przede wszystkim z dokonaniem precyzyjnego oszacowania wartości rynkowej przedmiotu zbycia. Ponadto, sama redakcja art. 57 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP kłóci się z ogólnie przyjętą terminologią prawa cywilnego. Nieprecyzyjna redakcja wskazanego przepisu nie tylko stwarza trudności interpretacyjne, ale ponadto świadczy o lekceważeniu terminologii tej gałęzi prawa, do której należy uregulowane w omawianym przepisie zagadnienie. Dlatego Rzecznik zwrócił się o rozważenie możliwości i zasadności wyeliminowania wskazanego przepisu z obrotu prawnego i dostosowania zasad udzielania pomniejszych od ceny lokali mieszkalnych zbywanych przez WAM do innych regulacji prawnych, obowiązujących w zakresie sprzedaży mieszkań będących własnością Skarbu Państwa.

Z powyższych informacji wynika jednoznacznie, że poziom przepisów dotyczących problematyki zakwaterowania Sił Zbrojnych RP jest bardzo

⁶²⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

niski. Przepisy te są złe, niejednoznacznie i niedbale redagowane. W praktyce powstają zasadnicze trudności z ich interpretacją i prawidłowym stosowaniem. Ponadto w omawianym zakresie nadal nie są respektowane w pełni wnioski płynące z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących uregulowań zawartych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W nowelizacjach powielane są rozwiązania prawne, które Trybunał już wcześniej uznał za niezgodne z Konstytucją. Na początku 2004 r. Rzecznik powrócił raz jeszcze do problemu znacznych różnic w wysokości równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, przysługującego funkcjonariuszom różnych służb mundurowych, podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶²⁵. W kolejnym wystąpieniu do tegoż Ministra Rzecznik przypomniał, iż w Ministerstwie powołany został specjalny Zespół do spraw dokonania analizy i oceny warunków służby funkcjonariuszy Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej. Efektem jego prac miało być między innymi wyrównanie stawki świadczeń finansowych w Policji i Państwowej Straży Pożarnej do poziomu obowiązującego w Straży Granicznej. Niestety, różnice w wysokości wypłacanego równoważnika za brak lokalu mieszkalnego nie zostały w 2004 r. zlikwidowane, dlatego Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienia w tej sprawie⁶²⁶. W odpowiedzi⁶²⁷ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika, że do realizacji projektu nie doszło ze względu na brak dostatecznych środków finansowych.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁶²⁸ Rzecznik przypomniał swoje dotychczasowe działania w sprawie wadliwości uregulowań prawnych dotyczących zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, wnoszonych przez funkcjonariuszy, emerytów i rencistów Służby Więziennej, zajmujących lokale mieszkalne nie będące w administracji jednostki organizacyjnej Służby Więziennej⁶²⁹. Minister ten podzielał wówczas pogląd Rzecznika o konstytucyjnej wadliwości upoważnienia ustawowego do uregulowania powyższych kwestii w rozporządzeniu, jak przepisu samego rozporządzenia. Wyeliminowanie tych wadliwości miało nastąpić w drodze kompleksowej nowelizacji przepisów rozdziału 6 „Mieszkania Funkcjonariuszy” w ustawie o Służbie Więziennej. Dlatego też Rzecznik zwrócił się o poinformowanie go, na jakim etapie znajdują się wskazane prace le-

⁶²⁵ Informacja za 2003 rok, s. 196.

⁶²⁶ RPO-424250-V/02 z 12.01.2004 r.

⁶²⁷ SMP-079-257/04/EN z 16.02.2004 r.

⁶²⁸ RPO-428351-V/04 z 8.04.2004 r.

⁶²⁹ Informacja za 2003 rok, s. 197.

gislacyjne i otrzymał informację⁶³⁰, że projekt nowelizacji, uwzględniający uwagi Rzecznika jest przygotowywany przez Centralny Zarząd Służby Więziennej. Projekt ustawy miał zostać przedstawiony pod obrady Rady Ministrów w IV kwartale 2004 r. Dlatego pod koniec roku Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie⁶³¹.

9. W 2004 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności postanowień rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludniania lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów⁶³² z ustawą o Policji oraz Konstytucją i stwierdził niezgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów, które wprowadziły dodatkowe, nieznane ustawie o Policji okoliczności (dot. kwalifikacji zawodowych, przydatności do służby i okresu służby), od których istnienia uzależniano przydział lokalu mieszkalnego na rzecz policjanta⁶³³. Rzecznik skierował ponadto do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁶³⁴ o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją czterech upoważnień ustawowych zawartych w ustawie o Policji, a dotyczących uregulowania zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego, równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego oraz do określenia w drodze rozporządzenia warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach Skarbu Państwa pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji. W ocenie Rzecznika wszystkie te cztery upoważnienia ustawowe mają charakter blankietowy. Korespondencja⁶³⁵ prowadzona uprzednio w tej sprawie z Ministrem Sprawiedliwości nie przyniosła rezultatu, stąd konieczne stało się zaskarżenie kwestionowanych przepisów do Trybunału. Trybunał stwierdził jednak, że zakwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją⁶³⁶.

E. Sprawy dostaw energii i wody

1. W dalszym ciągu prowadzona była przez Rzecznika sprawa braku regulacji prawnych dotyczących rozliczania kosztów zużycia energii ciepł-

⁶³⁰ P.II.4770/1/03 z 5.05.2004 r.

⁶³¹ RPO-428351-V/04 z 20.12.2004 r.

⁶³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17.10.2001 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 1469).

⁶³³ Wyrok TK z 29.06.2004 r. U 1/03.

⁶³⁴ RPO-395725-V/04 z 3.03.2004 r.

⁶³⁵ Informacja za 2002 rok, s. 145.

⁶³⁶ Wyrok TK z 29.11.2004 r. K. 7/04.

nej przez lokatorów lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych, w tym również przy pomocy nagrzewnikowych podzielników tych kosztów⁶³⁷. Rzecznik monitorował przebieg prac legislacyjnych dotyczących wprowadzenia do Prawa energetycznego odpowiednich regulacji⁶³⁸ i otrzymał informację⁶³⁹, że projekt nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne⁶⁴⁰ został już przyjęty przez Radę Ministrów. W projekcie tym proponuje się poszerzenie zapisów art. 45 a o regulacje obejmujące zasady rozliczeń kosztów zużycia ciepła w budynkach wielolokalowych na poszczególne lokale, z uwzględnieniem problematyki rozliczeń przy pomocy nagrzewnikowych podzielników kosztów. Aktualnie projekt nowelizacji znajduje się już w Sejmie RP (druk sejmowy Nr 3135) i można stwierdzić, iż ponad czteroletnie wysiłki Rzecznika, aby omawiana tematyka została uregulowana w akcie ustawowym przyniosły nareszcie oczekiwany rezultat. Rzecznik kontynuował również rozpoczęte w 2002 r. działania dotyczące problemu braku powszechnie obowiązujących przepisów, regulujących zasady rozliczenia kosztów zużycia wody i odprowadzania ścieków pomiędzy właścicielem budynku a lokatorami poszczególnych lokali⁶⁴¹. W odpowiedzi udzielonej na kolejne pytanie Rzecznika o postępy prac legislacyjnych w tym zakresie⁶⁴² Minister Infrastruktury powiadomił Rzecznika⁶⁴³, że został przygotowany projekt nowelizacji ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁶⁴⁴. W znowelizowanym art. 6 oraz art. 26 miałyby znaleźć się postanowienia, określające zasady rozliczeń z tytułu zużycia wody pomiędzy właścicielem (zarządcą) budynku wielolokalowego a użytkownikami poszczególnych lokali. Obecnie, projekt nowelizacji tej ustawy znajduje się już w Sejmie (druk Nr 3191) i można stwierdzić, że również w tej sprawie systematyczne działania Rzecznika przyniosły rezultat. W 2004r. przedmiotem zainteresowania Rzecznika nadal była sprawa funkcjonowania w praktyce przyjętego w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków mechanizmu zatwierdzania taryf⁶⁴⁵. W znajdującym się obecnie

⁶³⁷ Informacja za 2003 rok, s. 199.

⁶³⁸ RPO-360555-V/00 z 16.06.2004 r.

⁶³⁹ DBE-VII-ES/3711/3002w/04 z 21.07.2004 r.

⁶⁴⁰ Ustawa z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1504 ze zm.).

⁶⁴¹ Informacja za 2003 rok, str. 200.

⁶⁴² RPO-360555-V/00 z 8.03.2004 r.

⁶⁴³ BM-3/ZD/629/04 z 22.03.2004 r.

⁶⁴⁴ Ustawa z dnia 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747 ze zm.).

⁶⁴⁵ Informacja za 2003 rok, s. 201-202.

w Sejmie projekcie zmian do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zaproponowano regulacje prawne, które mają wyeliminować dostrzeżone przez Rzecznika nieprawidłowości związane z procedowaniem przy zatwierdzaniu taryf.

2. W ustawie o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. dokonano zmiany wielu upoważnień ustawowych oraz wprowadzono do ustawy nowe upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, o istotnym dla obywateli znaczeniu. Jednocześnie, akty wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych upoważnień mogły obowiązywać wyłącznie do dnia 1 stycznia 2004 r. Analiza stanu prawnego istniejącego po tej dacie wskazała, że istotna część upoważnień ustawowych nie została wykonana, co spowodowało, że po utracie z dniem 2 stycznia 2004 r. mocy obowiązującej przez dotychczasowe akty wykonawcze tak zasadnicze kwestie, jak np. warunki przyłączania podmiotów do sieci elektroenergetycznych i ciepłowniczych, szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi i ciepłem nie zostały w ogóle szczegółowo uregulowane. O wyjaśnienia w tej sprawie Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra Gospodarki i Pracy⁶⁴⁶. W udzielonej odpowiedzi⁶⁴⁷ Rzecznik został poinformowany, że w trakcie prac nad wydaniem nowych rozporządzeń tzw. „przyłączeniowych i taryfowych” napotkano szereg trudności mających wpływ na termin zakończenia procesu legislacyjnego, a następnie skierowanie gotowych rozporządzeń do publikacji. Trudności te polegały na konieczności godzenia sprzecznych interesów strony społecznej, resortów i sektorów oraz obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, zgodnie ze ściśle określoną procedurą notyfikacyjną. Jednakże nadal trwają intensywne prace nad tymi rozporządzeniami, które dotychczas nie zostały wydane. Zapewnił jednocześnie, iż przepisy Prawa energetycznego na tyle szczegółowo regulują kwestie związane z dostawą mediów, iż nie istnieje zagrożenie niemożności podejmowania przez przedsiębiorstwa energetyczne oraz odbiorców paliw gazowych i energii określonych działań w tym zakresie. Niestety należy stwierdzić, że do końca roku 2004 nie wszystkie akty wykonawcze do zmienionego Prawa energetycznego zostały wydane, przykładowo, brak jest nadal rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi.

3. Do Rzecznika nadal wpływało bardzo wiele skarg dotyczących obciążania odbiorców paliw gazowych i energii odpowiedzialnością za niele-

⁶⁴⁶ RPO-471097-V/04 z 19.05.2004 r.

⁶⁴⁷ DBE-V/SB/MM/IS/51/3001w/04 z 21.07.2004 r.

galny pobór tych mediów oraz egzekwowania należności z tego tytułu. Dotychczasowe działania Rzecznika na rzecz zmiany uregulowań prawnych dotyczących tej problematyki nie przyniosły rezultatu⁶⁴⁸. Jednakże w ostatnim czasie Rzecznik dostrzegł rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące wykładni art. 57 Prawa energetycznego. W kilku orzeczeniach Sąd ten stwierdził, że art. 57 Prawa energetycznego nie stanowi wystarczającej podstawy do wszczęcia egzekucji administracyjnej. Treść tego przepisu trzeba wiązać z art. 5 ustawy, który mówi, że dostarczanie paliw i energii odbywa się na podstawie umowy. Odzyskanie należności związanych z nielegalnym poborem energii ma swoje podstawy w umowie; w konsekwencji należy ich dochodzić przed sądem cywilnym. Jest to sprawa cywilna i odbiorca paliw musi mieć możliwość obrony swoich interesów w postępowaniu sądowym. Niestety, przedstawiony pogląd nie został podzielony we wszystkich podobnych sprawach badanych przez NSA. Dlatego też Rzecznik skierował do tego Sądu wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych i rozstrzygnięcie czy dopuszczalne jest prowadzenie postępowania egzekucyjnego w administracji w celu wyegzekwowania opłaty za nielegalny pobór energii lub paliw na podstawie art. 57 ust. 2 Prawa energetycznego jeżeli w tytule wykonawczym, wystawionym przez przedsiębiorstwo energetyczne, nie wskazano, jako podstawy prawnej egzekwowanego obowiązku, orzeczenia sądowego zasądzającego egzekwowaną należność⁶⁴⁹. Jednakże następnie, z uwagi na trudności z jednoznaczną wykładnią przedmiotowego przepisu, został skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wspólny wniosek Prezesa NSA oraz Rzecznika o stwierdzenie, że art. 57 Prawa energetycznego, w zakresie w jakim umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej, jest niezgodny z Konstytucją⁶⁵⁰. Wniosek ten oczekuje na rozpoznanie. W związku z tym Rzecznik cofnął wniosek do NSA o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

⁶⁴⁸ Informacja za 2002 rok, s.147.

⁶⁴⁹ RPO-446016-V/03 z 6.04.2004 r.

⁶⁵⁰ RPO-446016-V/03 z 12.10.2004 r.

12. Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności. Prawo budowlane. Prywatyzacja i reprivatyzacja

A. Gospodarka nieruchomościami i ochrona prawa własności

1. W 2003⁶⁵¹ i na początku 2004 r.⁶⁵² Rzecznik prowadził korespondencję z Ministrem Finansów i Ministrem Infrastruktury w sprawie braku odpowiednich przepisów, które mogłyby stanowić podstawę prawną do ubiegania się przez użytkowników wieczystych, dzierżawców i najemców nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty rocznej lub czynszu. Szczególny rygor spłaty tych świadczeń (pozostający poza wolą stron umowy), wynika z faktu, że są to przychody publiczne, podlegające ustawie o finansach publicznych. Ostatecznie pismem z dnia 3.03.2004 r. Minister Infrastruktury poinformował Rzecznika, że uznając potrzebę wprowadzenia do systemu prawnego tego rodzaju przepisów, co wymagałoby odpowiedniej zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest w stanie tego przeprowadzić wobec zdecydowanego sprzeciwu Ministra Finansów, już na etapie uzgodnień międzyresortowych projektu zmiany. Nie godzi się on bowiem na jakiegokolwiek potencjalne uszczuplenie dochodów jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, jako prawdopodobny efekt nowych regulacji. W tej sytuacji, w dalszym ciągu w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa problem pozostaje nierozwiązany, mimo że podmioty użytkujące na podobnych zasadach nieruchomości stanowiące własność samorządu terytorialnego, mogą (w oparciu o odpowiednią uchwałę właściwej rady) w różnych losowych sytuacjach korzystać z postulowanych wyżej „udogodnień” w spełnianiu swoich świadczeń umownych.

2. Na skutek licznych skarg właścicieli mieszkań w budynkach znajdujących się na nieruchomościach pozostających w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych, Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Skarbu Państwa⁶⁵³ na nierówność w stawce opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów

Skarbu Państwa wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Właściciele mieszkań na gruntach pozostających w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych początkowo płacili opłatę roczną za użytkowanie wieczyste tych gruntów według stawki 0,3% ich wartości, ale na skutek zmiany dokonanej w grudniu 2002 r.⁶⁵⁴ stawka ta wzrosła do 3% wartości gruntu. Pozostałe grunty Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste i wykorzystywane na cele mieszkaniowe są obciążone opłatą roczną w wysokości 1% ich wartości, o czym stanowi art. 72 ust. 3 pkt 4) ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶⁵⁵. Takie zróżnicowanie stawki przy identycznych cechach istotnych materii poddanej regulacji, w ocenie Rzecznika, narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), przy czym stawka 1% ma swoje uzasadnienie zarówno w innych wartościach konstytucyjnych (nakaz prowadzenia przez Państwo polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli), jak i w historii dotychczasowego ustawodawstwa w tym zakresie. Minister Skarbu Państwa podzielił uwagi Rzecznika i poinformował, że podjął inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do zmiany zasad ustalania przez Agencję Nieruchomości Rolnych rocznych opłat za użytkowanie wieczyste, przy czym wobec pewnych wątpliwości w rozumieniu przez Ministra intencji Rzecznika, w dodatkowej korespondencji⁶⁵⁶. Rzecznik wskazał wyraźniej, że chodzi o zrównanie stawek opłaty na poziomie 1% wartości gruntu.

3. Na skutek ujawniających się w orzecznictwie sądowym rozbieżności, co do tego, jaką część opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu należy uiszczać za rok, w którym nastąpiło przekształcenie użytkownika wieczystego we własność, Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego wnioski⁶⁵⁷ o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na pytanie, czy należna w takim przypadku opłata roczna powinna być pełna, czy też proporcjonalna do czasu trwania użytkowania wieczystego w tymże roku. Z uchwały podjętej przez Sąd Najwyższy⁶⁵⁸ wynika, że w razie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy z dnia 4.09.1997 r.⁶⁵⁹, opłata roczna za użytkowanie wieczyste za

⁶⁵¹ Por. Informacja RPO za 2003 r., str. 204.

⁶⁵² RPO-433599-IV/03 z 29.01.2004 r.

⁶⁵³ RPO-460547-IV/04 z 31.03.2004 r.

⁶⁵⁴ Ustawą z 20.12.2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64).

⁶⁵⁵ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603).

⁶⁵⁶ RPO-460547-IV/04 z 13.12.2004 r.

⁶⁵⁷ RPO-478067-IV/04 z 8.07.2004 r.

⁶⁵⁸ III CZP 47/04 z 8.12.2004 r.

⁶⁵⁹ Ustawa z 4.09.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.).

rok, w którym nastąpiło przekształcenie, ulega zmniejszeniu proporcjonalnie do czasu trwania użytkowania wieczystego w tym roku.

4. Do Rzecznika wpłynęły skargi byłych właścicieli „gruntów warszawskich”, którzy ubiegają się o ich zwrot w trybie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy⁶⁶⁰, na zaniechanie działań właściwych urzędów. Okazuje się bowiem, że po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁶¹, na skutek utraty mocy planów miejscowych sprzed 1995 r. (art. 87 ust. 3 ustawy), nowe plany na większości obszaru miasta nie powstały, a to z kolei stanowi przeszkodę do wydawania decyzji o zwrocie gruntów na rzecz byłych właścicieli. Zwrot uzależniony jest między innymi od zgodności sposobu wykorzystania gruntu przez byłego właściciela z przeznaczeniem gruntu wynikającym z planu miejscowego. W przypadku braku planu postępowanie o zwrot ulega zawieszeniu do czasu uchwalenia planu, co może trwać nawet kilka lat, a obywatel nie ma środków, za pomocą których mógłby doprowadzić do uchwalenia planu. Na problem ten Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Infrastruktury⁶⁶². W odpowiedzi Minister poinformował, że o stan prac nad nowymi planami miejscowymi i rozpatrywaniem wniosków o zwrot zasięgnie informacji u Prezydenta Warszawy, a niezależnie od tego trwają intensywne prace nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmierzające do rozwiązania problemów, które ujawniły się po utracie mocy „starych” planów. Wypada mieć nadzieję, że zmiana ustawy zostanie szybko uchwalona.

5. Rzecznik wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie dotyczącej mienia zabużańskiego⁶⁶³. Celem tej skargi kasacyjnej jest wyjaśnienie pewnego dualizmu, jaki ujawnił się w orzecznictwie sądu powszechnego i administracyjnego, na tle prawa do ekwiwalentu za mienie pozostawione przez byłych właścicieli poza wschodnią granicą państwa, w związku z II wojną światową. Otóż, z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że możliwe jest wystąpienie do sądu powszechnego z powództwem opartym na art. 189 Kpc o ustalenie, że osoba narodowości polskiej była właścicielem mienia o określonej wartości, na terenach nie wchodzących obecnie w skład państwa polskiego i w związku z wojną opuściła to mienie, jeżeli nie można w inny sposób

⁶⁶⁰ Dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.).

⁶⁶¹ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

⁶⁶² RPO-468768-IV/04 z 9.08.2004 r.

⁶⁶³ RPO-479647-IV/04 z 19.08.2004 r.

(w szczególności za pomocą dokumentów) udowodnić tej okoliczności przed organem administracji prowadzącym postępowanie w sprawie prawa do ekwiwalentu. W niniejszym przypadku sąd powszechny prawomocnie orzekł, że powód pozostawił w związku z wojną mienie poza obecnymi granicami państwa polskiego, natomiast organy administracji uznały, że pozostawienie mienia nie pozostawało w związku z wojną, gdyż w ich ocenie ubiegający się o prawo do ekwiwalentu opuścił majątek przed rozpoczęciem wojny i przeniósł się w okolice Warszawy, dlatego ekwiwalent mu nie przysługuje. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na odmowną decyzję w sprawie ekwiwalentu. W skardze kasacyjnej takiemu rozstrzygnięciu Rzecznik zarzuca naruszenie powagi rzeczy osądzonej, gdyż mimo zasadniczo odmiennych przedmiotów orzekania – sąd powszechny o prawie własności do mienia poza granicami państwa, a sąd administracyjny o prawie do ekwiwalentu za to mienie – to sąd powszechny inaczej ocenił motywy pozostawienia mienia, orzekając w sentencji wyroku wyraźnie, że opuszczenie mienia nastąpiło w związku z wojną. Inaczej powód nie mógłby wykazać interesu prawnego w orzekaniu o posiadaniu tego mienia w przeszłości. Tę samą okoliczność (związek opuszczenia mienia z wojną), istotną również dla prawa do ekwiwalentu, w postępowaniu administracyjnym oceniono jednak inaczej, mimo że wcześniej sąd powszechny orzekł o tym prawomocnie. Wyrok NSA w tej sprawie z założenia miał wyjaśnić wzajemne relacje orzeczeń różnych sądów.

6. W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury⁶⁶⁴ Rzecznik przedstawił pogląd o niekonstytucyjności kilku rozwiązań dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, wynikających ze znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶⁶⁵. Przede wszystkim Rzecznik kwestionuje wyłączenie możliwości zwrotu prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zwrot możliwy jest obecnie jedynie w przypadku wywłaszczenia własności. Ponadto, jeśli cała nieruchomość nie została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia, w sposób znaczący utrudniony został zwrot tej części nieruchomości, która stała się zbędna. Musi zaistnieć możliwość wykorzystania jej zgodnie z planem miejscowym i sąsiedztwo poprzedniego właściciela. Nie można też żądać zwrotu, jeżeli co prawda nie zrealizowano określonego w decyzji celu wywłaszczenia, jednak

⁶⁶⁴ RPO-485465-IV/04 z 24.11.2004 r.

⁶⁶⁵ Por. ustawę z 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492).

został zrealizowany inny cel, który mógł stanowić podstawę wywłaszczenia. Ponieważ prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w przypadku jej niewłaściwego wykorzystania, jest korelatem uprawnień właścicielskich i ma swoje źródło w art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, wprowadzone zmiany, w ocenie Rzecznika, naruszają te normy konstytucyjne. Stanowisko Ministra w tej sprawie jeszcze nie nadeszło.

7. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁶⁶ z problemem braku możliwości ustalenia organu administracji publicznej, właściwego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, wydanej w drugiej instancji przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową⁶⁶⁷. W szczególności takich kompetencji nie mają ani Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, ani Prezes Rady Ministrów, ani też sama Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa. Stan taki powoduje, że postępowania nadzorcze z art. 156 § 1 K.p.a. w ogóle nie mogą zostać wszczęte i zakończone. W opinii Rzecznika zachodzi pilna potrzeba nowelizacji odpowiednich przepisów, tak aby w sposób jasny i wyraźny został wskazany organ wyższej instancji, władny do działania w trybie nadzoru w opisaney sytuacji. W odpowiedzi Minister ten poinformował⁶⁶⁸, iż został przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, z którego wynika, że organem nadzoru m.in. nad Krajową Komisją Uwłaszczeniową będzie minister właściwy do spraw administracji publicznej.

B. Prawo budowlane

W wystąpieniu do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁶⁶⁹ Rzecznik zakwestionował sposób ustalania wysokości opłaty za legalizację samowoli budowlanej. Jak bowiem wiadomo, w pewnych sytuacjach obiekt budowlany wybudowany bez pozwolenia na budowę może zostać „zalegalizowany”, w szczególności, gdy spełnione zostały warunki techniczne i nie występuje kolizja z ustaleniami w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Wymaga to jednak uiszczenia stosownej opłaty. Analiza przepisów prawa budowlanego⁶⁷⁰ prowadzi do wniosku, że w przypadku

⁶⁶⁶ RPO-455727-IV/03 z 14.04.2004 r.

⁶⁶⁷ Zob. art. 18 ust. 2 ustawy z 10.05.1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

⁶⁶⁸ W piśmie z dnia 12.05.2004 r.

⁶⁶⁹ RPO-458189-IV/03 z 3.06.2004 r.

⁶⁷⁰ Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.).

wybudowania jedynie części obiektu bez pozwolenia na budowę (np. rozbudowa), ową opłatę legalizacyjną ustala się dla pewnej kategorii obiektów (w tym mieszkalnych) od całej powierzchni zabudowy, a nie tylko od tej części, która została wybudowana bez pozwolenia na budowę. Powoduje to, że wysokość opłaty uzależniona jest od wielkości całego obiektu budowlanego. A zatem kwota kary (jaką niewątpliwie jest opłata legalizacyjna) za naruszenie norm prawnych, odrywa się od stopnia tego naruszenia. Nie jest więc instrumentem, który dostosowuje dolegliwość represji do zakresu pogwałcenia porządku prawnego. Taka zaś sytuacja może rodzić wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. W udzielonej odpowiedzi Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie podzielił wątpliwości Rzecznika, wskazując ogólnie na prewencyjną funkcję opłaty legalizacyjnej, która musi być odpowiednio wysoka, aby mogła odstraszać potencjalnych inwestorów od chęci omijania właściwych procedur budowlanych. W tej sytuacji Rzecznik analizuje możliwość zaskarżenia istniejącego stanu prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

C. Prywatyzacja i reprivatyzacja

1. Przekazana Najwyższej Izbie Kontroli przez Rzecznika Praw Obywatelskich informacja o podejrzeniu zawładnięcia majątkiem Funduszu Wczasów Pracowniczych w toku prowadzonej prywatyzacji – stała się podstawą do wszczęcia postępowania NIK. Zgłoszenie Rzecznika nastąpiło po rozpatrzeniu skargi b. pracownika FWP na nie otrzymanie akcji pracowniczych⁶⁷¹. Zbadanie okoliczności i przebiegu prywatyzacji dało podstawę Rzecznikowi do zasygnalizowania NIK podejrzeń opartych o ustalenia dokonane przez pracowników RPO oraz zasugerowanie podjęcia w tej materii kontroli. Informacja NIK o wynikach kontroli zarządzania majątkiem byłego FWP i jego prywatyzacji – potwierdza podejrzenia o zawładnięciu majątkiem FWP. Wyniki kontroli NIK zostały ujęte w Informacji z dnia 8.11.2004 r., badanej przez Komisję Finansów Publicznych Sejmu. Przejęte mienie FWP przez osoby fizyczne jest znacznej wartości, straty – wedle NIK – są bardzo znaczne.

2. Do Rzecznika nadal wpływały skargi różnych pracowników sprywatyzowanych zakładów, a dotyczące nie ujęcia ich w listach pracowników otrzymujących preferencyjne akcje. Większość skarżących się nie było uprawnionych do otrzymania akcji zakładu, część zaniedbała zgłoszenia w przewidzianym prawem terminie. W dalszym ciągu w skargach i listach

⁶⁷¹ RPO-442981-VI/03.

metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych są ostro krytykowane jako niesprawiedliwe. Część skarg pochodziła od osób kwestionujących zasady zaliczania do osób uprawnionych do takiego nabycia, głównie chodziło o osoby pracujące mniej niż 10 lat w przedsiębiorstwie, osoby z którymi rozwiązano stosunek pracy w sposób, który powodował niezaliczenie ich do grona uprawnionych⁶⁷².

Drugą dużą grupą skarg, są skargi zaliczanych do osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji, które nie skorzystały z uprawnień, na skutek upływu 6-miesięcznego terminu do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z tego prawa, co spowodowało jego utratę. Skargi te napływają głównie od emerytów i rencistów, którzy podnoszą, iż przewidziany w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy obowiązek ogłoszenia (w gazecie ogólnopolskiej, gazecie lokalnej, oraz w sposób zwyczajowo przyjęty dla ogłoszeń w danym zakładzie pracy) jest niewystarczający⁶⁷³. Na mocy § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad podziału uprawnionych pracowników na grupy, ustalania liczby akcji przypadających na każdą z tych grup oraz trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników⁶⁷⁴, wezwania uprawnionych pracowników do złożenia oświadczenia o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji, dokonuje się przez ogłoszenie w gazecie o zasięgu ogólnokrajowym i gazecie lokalnej, przez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie spółki oraz we wszystkich jej oddziałach i zakładach. Wezwanie może być także rozpowszechnione w inny, zwyczajowo przyjęty sposób. Osoby, które zostały pominięte na liście, uprawnionych pracowników, którzy złożyli oświadczenie o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji, lub którym wadliwie określono ich okres zatrudnienia w przedsiębiorstwie państwowym, w terminie miesiąca od dnia wywieszenia listy, mogą złożyć pisemną reklamację. Reklamację składa się w spółce. Do reklamacji należy dołączyć dokumenty potwierdzające spełnienie warunków, bądź poświadczające okres zatrudnienia. Reklamację rozpatruje komisja powołana przez zarząd spółki, w terminie 14 dni od dnia jej złożenia. Rozpatrzenie reklamacji wyczerpuje tok postępowania reklamacyjnego.

3. Rzecznik rozpatrywał skargę akcjonariuszy Stoczni Szczecińskiej „Porta-Holding” zawierającą zarzuty do sposobu prywatyzacji Stoczni⁶⁷⁵. Biorąc pod uwagę wysnuwane zarzuty, pismem z dnia 24 czerwca

⁶⁷² RPO-464202-VI/04, RPO-465589-VI/04.

⁶⁷³ RPO-478987-VI/04, RPO-472041-VI/04.

⁶⁷⁴ Dz.U. Nr 35, poz. 303.

⁶⁷⁵ RPO-477306-VI/04.

2004 r. sprawę przekazano Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, z prośbą o informację o zajęтым stanowisku. Pismem z dnia 3 września 2004 r. Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wskazał, że dokonana została analiza wszystkich dokumentów dotyczących przedstawionego problemu, zarówno dołączonych do skargi, jak też zgromadzonych przez NIK. Problematyka prywatyzacji Stoczni była szczegółowo zbadana przez Prokuraturę Apelacyjną w Poznaniu. W wyniku śledztwa zostały skierowane akty oskarżenia z dnia 15.X.2003 r. i z dnia 5 lutego 2004 r. przeciwko sześciu członkom Zarządu Spółki i Wiceprezesowi Zarządu Spółki. Z uwagi na to, NIK uznaje, że nie jest zasadne podejmowanie kontroli w tej sprawie. Wyjaśnienia te Rzecznik przyjął do wiadomości.

4. Napływały również skargi dotyczące nieodpłatnego nabywania akcji PKO BP. Większość z nich dotyczyła nieprzyznania takiego prawa, bądź przyznania w nikłym wymiarze⁶⁷⁶, a także dotyczące prywatyzacji BGŻ. Problem jest regulowany przez art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających⁶⁷⁷. Jest to regulacja odrębna od art. 2 pkt 5 w zw. z art. 35 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (m.in. nie uwzględnia się w gronie osób uprawnionych, które przeszły na emeryturę lub rentę, a które były pracownikami banków spółdzielczych innych niż BGŻ i BGŻ S.A.). Zamieszczenie potęguje ostatnia nowelizacja, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim⁶⁷⁸. Bank Gospodarki Żywnościowej Spółka Akcyjna w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy wezwie osoby uprawnione do nieodpłatnego nabycia akcji, którym uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji tego banku nadano niniejszą ustawą, do złożenia, w terminie 3 miesięcy od dnia wezwania, oświadczenia o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji BGŻ S.A. Ustęp trzeci tegoż przepisu stanowi, iż niezłożenie oświadczenia w terminie powoduje utratę prawa do nieodpłatnego nabycia akcji⁶⁷⁹.

5. Osobną sprawą stała się prywatyzacja FSM. Napływały masowo skargi pracowników byłego FSM ubiegających się o akcje Spółki FSM S.A. i Fiat Auto Poland S.A. w Bielsku-Białej. Sprawy w nich poruszone zostały podjęte przez Rzecznika już w latach poprzednich. W latach

⁶⁷⁶ RPO-472357-VI/04, RPO-481671-VI/04.

⁶⁷⁷ Dz.U. Nr 119, poz. 1252 ze zm.

⁶⁷⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 1303 ze zm.

⁶⁷⁹ RPO-485561-VI/04, RPO-468903-VI/04, RPO-474296-VI/04.

1993–1994 Rzecznik wystosował szereg wystąpień w tej sprawie do ówczesnego Ministra Przekształceń Własnościowych oraz Prezesa Rady Ministrów, do którego Rzecznik skierował prośbę o zlecenie zbadania sprawy i ewentualnie spowodowanie podjęcia działań zmierzających do stworzenia warunków umożliwiających pracownikom spółki zrealizowanie prawa uczestniczenia w prywatyzacji ich zakładu pracy. W odpowiedzi na te wystąpienia Rzecznik otrzymał stanowisko Ministerstwa Skarbu Państwa, iż uprawnienia pracowników do preferencyjnego nabycia akcji w świetle postanowień ustawy o prywatyzacji i przedsiębiorstwach państwowych mogą dotyczyć jedynie akcji spółki, która powstała w wyniku przekształcenia w rozumieniu tej ustawy, tj. FSM S.A., a nie nowych podmiotów utworzonych przez Fiat Auto Poland i Skarb Państwa (FSM S.A. na rzecz Skarbu Państwa wniosła do utworzonych spółek aport w postaci części zakładów). Badając ponownie sprawę w 1998 r. (w związku ze skargą Reprezentacji Związków Zawodowych „Metalowcy” Fiat Auto Poland S.A.) Rzecznik uzyskał wyjaśnienia Ministerstwa, z których wynikało, iż z prawa do nieodpłatnego nabycia akcji mogą skorzystać wszyscy pracownicy spełniający warunki określone w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁶⁸⁰, tj. pracownicy zatrudnieni w dniu komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego FSM w tym przedsiębiorstwie, osoby które po przepracowaniu co najmniej dziesięciu lat odeszły z przedsiębiorstwa na rentę lub emeryturę lub z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy⁶⁸¹ lub zostali przejęci przez inne zakłady w trybie art. 231 Kodeksu pracy. Następcą prawnym FSM jest obecnie FSM – Wytwórnia Wyrobów Różnych (FSM-WWR) S.A., a więc prawo pracowników o jakich mowa powyżej, zrealizowane będzie w momencie zbycia pierwszych akcji na zasadach ogólnych. Minister Skarbu Państwa podpisał z Zarządem Spółki stosowną umowę o wykonanie czynności technicznych związanych z procesem nieodpłatnego udostępniania akcji. W październiku 2002 r. Ministerstwo Skarbu Państwa poinformowało Rzecznika, iż FSM Wytwórnia Wyrobów Różnych S.A. z dniem 1 paź-

⁶⁸⁰ Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.

⁶⁸¹ Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.

dziernika 2001 r. została postawiona w stan likwidacji, w związku z czym uprawnieni pracownicy nie będą mogli zrealizować prawa do nieodpłatnego nabycia akcji⁶⁸².

6. Problemy związane z wykupem przedwojennych papierów wartościowych przez RP są nadal przedmiotem wielu skarg⁶⁸³.

⁶⁸² Na marginesie należy zauważyć, iż sprawa przebiegu prywatyzacji b. Fabryki Samochodów Małolitrażowych w Bielsku-Białej, była kilkakrotnie badana przez Najwyższą Izbę Kontroli, a także była przedmiotem śledztwa Prokuratora Okręgowego w Warszawie i jak wynika z informacji uzyskanej z Prokuratury Krajowej postępowanie to zostało umorzone postanowieniem z dnia 28.10.1999 r. za podstawę tej decyzji przyjęto okoliczności przewidziane art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kpk (RPO-246614-VI/04, RPO-442603-VI/04).

W dniu 26.11.2002 r. został wniesiony do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 418 Kodeksu spółek handlowych z Konstytucją. Wniosek ten oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny. W dniu 12.12.2003 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 229, poz. 2276). W art. 1 pkt 65 cytowanej ustawy została dokonana nowelizacja art. 418 Kodeksu spółek handlowych. Niemniej jednak dokonana nowelizacja nie zmieniła samego trybu wykupu i wyceny przymusowo wykupywanych akcji – a to właśnie było podstawą do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Mimo upływu ponad 2-cho lat wniosek nie został rozpoznany.

⁶⁸³ Np. RPO-485373-VI/04, RPO-379227-VI/04, RPO-480725-VI/04.

13. Ochrona konsumentów

1. Nadal aktualny jest podjęty przez Rzecznika już w 1995 r. problem działających firm na szkodę konsumentów posługujących się metodą „na cenną nagrodę”. Przedstawienie istoty zjawiska i mechanizmu tego rodzaju praktyk zostało zawarte w Informacjach Rzecznika z lat ubiegłych⁶⁸⁴. Osoby, które zawarły umowy z takimi firmami, tak jak w latach poprzednich zwracają się do Rzecznika w nadziei, że spowoduje przede wszystkim natychmiastowe odzyskanie przez nich wpłaconych pieniędzy, co oczywiście nie jest możliwe⁶⁸⁵. Rzecznik zajmował się i zajmuje nadal tym problemem głównie w aspekcie generalnym dotyczącym wadliwości prawa, polegających na braku niezbędnych uregulowań prawnych zwłaszcza w dziedzinie prawa cywilnego, oraz niedoskonałością praktyki działania, głównie organów ścigania. W 2004 r. weszła w życie ustawa z 7 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz o kredycie konsumenckim⁶⁸⁶, którą Sejm wprowadził prawny zakaz organizowania i tworzenia nowych konsorcjów finansowych tj. „systemów argentyńskich”⁶⁸⁷. Poza środkami prawnokarnymi i abstrakcyjną kontrolą wzorców umownych, stosunkowo efektywną metodą przeciwdziałania takim nieuczciwym praktykom jest stosowanie

przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przewidzianych w art. 23a i następnych ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie o konkurencji i konsumentów⁶⁸⁸ środków ochrony zbiorowych interesów konsumentów⁶⁸⁹.

2. W ubiegłym roku powrócił znany już wcześniej (pierwszy raz w 1997-1998) w nowej formie problem oszustw przy umowach timesharingu tj. prawa korzystania z nieruchomości lub lokalu przez oznaczony czas w ciągu każdego roku na przykładzie umowy zawartej z przez skarżących z sierpnia 2004 r. z firmą Holiday Travel Center. W listopadzie 2004 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa UOKiK o rozważenie celowości zastosowania wobec tej firmy środków ochrony zbiorowych interesów konsumentów⁶⁹⁰.

3. Już w 2003 r. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty o pilne rozważenie możliwości zobowiązania operatorów świadczących usługi powszechne do świadczenia (zarówno na rzecz dotychczasowych jak i przyszłych abonentów) usług związanych z połączeniami z numerami 0700 tylko wówczas, gdy abonent wyrazi zgodę lub życzenie dysponowania takimi połączeniami⁶⁹¹. Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty poinformował Rzecznika, iż w związku z toczącymi się pracami legislacyjnymi nad rozporządzeniem Ministra In-

⁶⁸⁴ Np. RPO-461121-VI/04 z 30.01. 2004 r. lub RPO-473826-VI/04 z 30.06.2004 r. Problem działalności różnorodnych firm, udzielających pożyczek w „systemie argentyńskim” (tj. organizatorów konsorcjów finansowych, stosujących przy tym oszukańcze metody pozyskiwania uczestników takich systemów), podjęty w II połowie 2001, jest „sprawą w toku” gdyż skargi – aczkolwiek w nieco już mniejszej liczbie niż 2002 i 2003 r. – napływają nadal.

⁶⁸⁵ Problem ten był przedmiotem wystąpienia generalnego Rzecznika w formie „Informacji o uzasadniających podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 171 ustawy Prawo bankowe oraz z art. 286 § 1 Kk praktykach stosowanych wobec konsumentów przez niektóre firmy, będące organizatorami „systemów konsorcyjnych” – RPO-393701-VI/01 z 3.12. 2002 r., skierowanego m.in. do komisji sejmowych.

⁶⁸⁶ Dz.U. 2004 r. Nr 162 poz. 1693.

⁶⁸⁷ Według informacji prasowych – firmy dotychczas działające jako organizatorzy konsorcjów już wprawdzie nie zawierają umów o uczestnictwo w tych systemach lecz tak jak wcześniej stosują inne metody celem „złowienia” naiwnych klientów, zawierając z nimi „umowy pożyczki”.

⁶⁸⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.

⁶⁸⁹ Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 28.01.2004 r. (XVII Ama 36/03), uchylił decyzję Prezesa UOKiK zakazującą „stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów” jednej z firm (organizatora konsorcjów finansowych, tj. Towarzystwu Finansowo-Inwestycyjnemu Spółce z o.o. z Warszawy), polegających na stosowaniu w zawieranych przez nią umowach postanowień, uznanych za niedozwolone klauzule umowne. Od tego wyroku Prezes UOKiK wniósł kasację do Sądu Najwyższego. Natomiast Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z 12 czerwca 2002 r., uznał treść art. 479³¹ Kpc za niezgodny z Konstytucją, ponieważ pozbawił stronę środka odwoławczego od orzeczenia sądu antymonopolowego, wydanego w pierwszej instancji. Przepis ten stracił moc 30.11.2003 r. lecz przed tą datą Sejm nie dokonał odpowiedniej zmiany w Kpc. Sąd Najwyższy zatem rozpoznając sprawę w dniu 18 listopada 2004 r. ze względu na to orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego przekazał kasację Prezesa UOKiK do rozpoznania jako apelację Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie. W listopadzie 2004 r. przygotowane zostało wystąpienie RPO do Prezesa UOKiK (RPO-488102-VI/03) dotyczące nowej firmy – organizatora konsorcjum finansowego (utworzonej w kwietniu 2004 r.), tj. Kommerzielle Kreditanstalt Spółka z o.o. z Warszawy – z wnioskiem o skontrolowanie tej firmy pod kątem stosowania przez nią praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Co do aspektu karnoprawnego tych spraw, to w marcu 2004 r. zasygnalizowano Prokuraturze Krajowej (RPO-393701-01/VI/04), błędy w działaniu organów ścigania dostrzegane w kilkunastu tego rodzaju sprawach.

⁶⁹⁰ RPO-486756-VI/04.

⁶⁹¹ RPO-428054-VI/03.

frastruktury w sprawie usług powszechnych i nowelizacją ustawy Prawo telekomunikacyjne, zwrócił się do Wicepremiera o wprowadzenie dla abonenta uprawnienia do żądania nieodpłatnego zablokowania usługi połączeń do numerów 0700. Rzecznik zwrócił się także do Ministra Infrastruktury o rozważenie zasadności zobowiązania operatorów telekomunikacyjnych do aktywowania drogich połączeń na wniosek abonenta. Rzecznik nie był bowiem usatysfakcjonowany stanowiskiem Prezesa URTiP, który uważa, że to abonent musi zgłosić chęć zablokowania połączeń z drogimi połączeniami nie będącymi usługami powszechnymi. Rzecznik uznał jednak, że podjęte działania mające na celu zobowiązanie operatorów do nieodpłatnego zablokowania połączeń z numerami 0700 są wstępnym krokiem „w dobrym kierunku”. Na mocy § 2 pkt 3 lit. c rozporządzenia z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie katalogu usług powszechnych oraz szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usług powszechnych⁶⁹². Minister Infrastruktury postanowił, iż za zablokowanie połączeń z numerami 0700, a w miarę możliwości technicznych także za blokowanie wskazanych przez abonenta innych typów połączeń – TP S.A. nie powinna pobierać opłat. W maju 2004 r. Sejm RP uwzględnił stanowisko Rzecznika. W sprawozdaniu Komisji Infrastruktury został zapisany (w art. 63 ust. 3 projektu) obowiązek zawarcia dodatkowej umowy pomiędzy abonentem a podmiotem świadczącym usługi o podwyższonej opłacie. W ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁶⁹³ ostatecznie postanowiono, że świadczenie usługi o podwyższonej opłacie odbywa się na podstawie umowy zawartej poprzez dokonanie czynności faktycznych. Rzecznik dostrzega podstawy do zakwalifikowania usług audiotekstowych świadczonych poprzez łącza międzynarodowe jako praktyki TP S.A. opartej na tych samych lub analogicznych zasadach jak w przypadku świadczenia usług audiotekstowych – w jego ocenie opartej na treści Dyrektyw UE oraz dostępnej literaturze – ich usługi określone w art. 46 ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. Prawo telekomunikacyjne⁶⁹⁴ nie mieszczące się w zakresie usług powszechnych przewidzianych w prawie telekomunikacyjnym oraz Dyrektywie 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Official Journal L 108, 24/04/2002 P. 0051-0077). Usługi audiotekstowe nie mieszczą się też w katalogu usług powszechnych za-

⁶⁹² Dz.U. Nr 16, poz. 158.

⁶⁹³ Dz.U. Nr 171, poz. 1800.

⁶⁹⁴ Dz.U. z Nr 73, poz. 852 ze zm.

kreślonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie katalogu usług powszechnych oraz szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usług powszechnych)⁶⁹⁵. Rzecznik uznał więc, iż świadczenie usług audiotekstowych poprzez łącza międzynarodowe jest praktyką TP S.A. (a przez łącza międzynarodowe innych operatorów krajowych usług audiotekstowych) i powinno zostać zakazane⁶⁹⁶.

4. Jak dotąd skargi na tzw. „Błękitną linię” podnoszą, że system unieвозмоżliwia abonentom należyte i zgodne z treścią umowy kwestionowanie jakości usługi. W okresie 28.04.-25.08.2004 r. do Biura RPO wpłynęło 115 skarg na działalność „Błękitnej linii” i systemu obsługi klienta TP S.A. Każda ze skarg obejmowała kilka problemów, z którymi klienci Spółki spotkali się przy wykonywaniu swoich praw, które Telekomunikacja Polska zakreśliła w umowie o świadczeniu usług telekomunikacyjnych. Najczęściej spotykany problem to konieczność wielokrotnego łączenia się z nr 9393 „błękitnej linii”, wysyłania potwierdzeń zapłaty na nr faksu 9395, lub listem poleconym w celu wyjaśnienia oczywistej sprawy. Brak przepływu informacji między komórkami Operatora powodował, że żaden z konsultantów nie miał kompleksowej informacji o sytuacji osoby interweniującej. Dlatego też każdy konsultant udzielał różnych informacji. Zdarzało się też, że konsultant – dla wygody czy ułatwienia sobie pracy – nie wpisuje danych przekazanych przez abonenta. Abonent po jakimś czasie dowiaduje się, że reklamację jaką wcześniej złożył, nie rozpatrzono i po kilku dniach ponownie ją zapisuje następny konsultant⁶⁹⁷. W dalszym ciągu zdarzają się przypadki, że osoba, która opłaciła zaległości i przesłała faksem dowód zapłaty oraz została poinformowana przez konsultanta „Błękitnej linii” o nie zaleganiu z opłatami, po kilku dniach dostaje wezwanie do zapłaty sporządzone przez spółkę windykacyjną⁶⁹⁸. Abonenci doświadczają nieuzasadnionej (nawet kilku miesięcznej) przewlekłości postępowania reklamacyjnego i braku odpowiedzi na pisma kie-

⁶⁹⁵ Dz.U. Nr 16, poz. 158.

⁶⁹⁶ Działania Rzecznika były podyktowane tym, iż od lat Rzecznik otrzymuje skargi abonentów TP S.A. na zawyżone rachunki telefoniczne. W wielu przypadkach na wysokość rachunków telefonicznych znaczący wpływ mają połączenia z numerami rozpoczynającymi się od 0700. Coraz częściej zwiększania należności dokonywano przy użyciu komputera, który bez przerwy realizował połączenia z numerami 0700 za pośrednictwem tzw. dialera. Nadal dokonywane były też niechciane połączenia międzynarodowe przekierowane przez dialer#y np. z położonymi na Oceanie Spokojnym wyspami NIUE, z wyspą św. Tomasza i innymi, działające na takich samych zasadach jak 0700 (RPO-487279-VI/04, RPO-476678-VI/04).

⁶⁹⁷ RPO-477414-VI/04.

⁶⁹⁸ RPO-45933-VI/03.

rowane do TP S.A.⁶⁹⁹. W jednej ze spraw, w której abonent wniósł reklamację w terminie – po kilku monitach – Dyrektor Departamentu Współpracy z Regulatorem w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi poinformowała, że reklamacji nie uznano bowiem (w chwili odpowiedzi) już się przedawniła⁷⁰⁰. Zdarza się, że zanim zostanie zakończone postępowanie reklamacyjne zostaje zawieszona świadczenie usług telekomunikacyjnych wybieranych przez abonenta⁷⁰¹. Jest to związane z brakiem możliwości osobistego kontaktu z pracownikiem Spółki. Swoje negatywne stanowisko dot. zamykania Biur Obsługi Klienta Rzecznik wyraził we wrześniu 2002 r. w sprawie dotyczącej⁷⁰² likwidacji kas przez TP S.A. W razie uznania reklamacji na przerwę w świadczeniu usług Spółka wypłaca tylko 1/30 miesięcznej opłaty abonamentowej, zamiast – zgodnie z art. 73 prawa telekomunikacyjnego – łącznie z odszkodowaniem w wysokości 1/30 średniej opłaty miesięcznej liczonej według rachunków z ostatnich trzech okresów rozliczeniowych, za każdy dzień przerwy w świadczeniu usługi powszechnej płatnej okresowo⁷⁰³.

5. W ocenie Rzecznika cesja wierzytelności konsumentów bez ich zgody jest niedopuszczalna⁷⁰⁴. Operatorzy telefonii komórkowej udzielają pełnomocnictwa i przekazują dane osobowe abonenta podmiotowi zewnętrznemu bez ich zgody, nie informując zainteresowanych o przekazaniu tych danych⁷⁰⁵. Operatorzy czy spółka windykacyjna działając jako pełnomocnik operatora lub jako samodzielny wierzyciel przesyłają wezwania do zapłaty określając kwotę do zapłaty bez wyszczególnienia poszczególnych pozycji i bez wskazania jakiego rachunku dana kwota dotyczy. Nie przedstawiają też od jakiej kwoty, za ile dni i jakiej wysokości naliczają odsetki ustawowe. Spółki windykacyjne naliczają sobie opłatę administracyjną w wysokości np. 35 zł. nie podając na jakiej podstawie żądają tej kwoty od abonenta⁷⁰⁶. Treść pism jakie abonenci otrzymują od spółek windykacyjnych nie zawierają informacji o wierzytelności. Spółki windykacyjne wprowadzają często w błąd abonentów co do ich sytuacji prawnej. Pracownicy spółki windykacyjnej telefonują do abonentów i straszą ich, że jeżeli nie dokonają wpłaty to przyjdą do nich windykato-

⁶⁹⁹ RPO-488104-VI/04.

⁷⁰⁰ RPO-443648-VI/03.

⁷⁰¹ RPO-486336-VI/04.

⁷⁰² RPO-416321-VI/02.

⁷⁰³ RPO-477657-VI/04.

⁷⁰⁴ RPO-441230-VI/03.

⁷⁰⁵ RPO-460220-VI/04.

⁷⁰⁶ RPO-477119-VI/04.

rzy („bez szyi” jak informują skarżący) w celu otrzymania należności lub dokonania spisu majątku.

6. Rzecznik wystąpił do Ministra Infrastruktury⁷⁰⁷ o podjęcie działań, które dostosują postanowienia ustawy Prawo telekomunikacyjne do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz postanowień Dyrektyw UE bowiem stanowisko Ministerstwa dotyczące orzeczenia w sprawie bilingów zaprezentowane w dniu 28.10.2004 r. na stronach internetowych (www.mi.gov.pl) budzi zastrzeżenia. Zdaniem Rzecznika, zarówno zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w dniu 14 września 2004 r. w sprawie „Komisja europejska przeciwko Republice Austrii” (sygn. C-411/02) jak i na mocy Dyrektywy 2002/22 obowiązkiem polskiego Ustawodawcy jest nałożenie na operatora bezwzględnego nakazu bezpłatnego doręczania szczegółowego rachunku na podstawie którego konsumenci będą mogli weryfikować i kontrolować opłaty ponoszone za stacjonarne korzystanie z publicznej sieci telefonicznej lub związane z tym publicznie dostępne usługi telefoniczne; oraz odpowiednio monitorować korzystanie z nich i wydatki, a w ten sposób racjonalnie kontrolować swoje rachunki. Dyrektywa i wyrok ETS nie uzależniają doręczania szczegółowego wykazu rozmów od wniosku konsumenta. Ten obowiązek powinien być elementem umowy. Tak więc, zdaniem Rzecznika, art. 93 ust. 5 Prawa telekomunikacyjnego w zakresie w jakim nakłada na abonenta „obowiązek złożenia wniosku o doręczanie szczegółowego wykazu wykonanych usług telekomunikacyjnych” jest niezgodny z wyrokiem ETS i Dyrektywą 2002/22.

7. W styczniu 2004 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury o rozważenie zasadności wydania przepisów, które zobowiązałyby operatorów telefonii komórkowej do wprowadzania do obrotu tylko telefonów posiadających numer seryjny identyfikując aparat telefoniczny tzw. IMEI oraz do zablokowania telefonu komórkowego w razie zgłoszenia jego kradzieży. Przepisy te powinny zobowiązywać operatorów do wymiany informacji o tych numerach, tak aby skradziony telefon nie mógł być używany⁷⁰⁸. Rzecznik wystąpił do Ministra albowiem operatorzy twierdzili, iż nie ma aktów prawnych, które wskazywałyby na konieczność blokowania aparatów telefonicznych wedle numeru IMEI w przypadku kradzieży. Operatorzy twierdzili również, że nie mogą podjąć takiego działania, gdy aparat został aktywowany w innej sieci. Co więcej, operatorzy stali na stanowisku, iż posiadacz „komórki”, którą operator zablokuje, może mieć

⁷⁰⁷ RPO-488025-VI/04.

⁷⁰⁸ RPO-449335-VI/03.

w stosunku do operatora roszczenie o bezprawne zablokowanie telefonu. Ustawodawca uwzględnił wnioski Rzecznika i w art. 180 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne zobowiązał operatorów ruchomej publicznej sieci telefonicznej do: 1) uniemożliwienia użytkownika w jego sieci skradzionych telekomunikacyjnych urządzeń końcowych; 2) przekazywania informacji identyfikujących skradzione telekomunikacyjne urządzenia końcowe innym operatorom ruchomym publicznych sieci telefonicznych w celu realizacji przez nich czynności, o których mowa w pkt 1.

8. Na wniosek Telewizji Polsat w dniu 5 listopada 2003 r. Rzecznik podjął sprawę braku przekazu telewizji publicznej w programie Telewizji Polsat i w tej sprawie wniósł kasację od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2003 r.⁷⁰⁹.

9. Rzecznik w 2004 r. otrzymał wiele skarg dot. przeprowadzania przez pracowników PPUP „Poczta Polska” kontroli dokonywania opłaty abonamentowej z tytułu używania odbiorników radiowych i telewizyjnych. Pismem z dnia 12.10.2004 r.⁷¹⁰ Rzecznik wystąpił do Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej z zapytaniem, jakim regulaminem kieruje się PPUP „Poczta Polska” przeprowadzając kontrolę rejestracji odbiorników radiowych i telewizyjnych oraz czy pracownicy, którzy dokonują czynno-

⁷⁰⁹ S.A. 1392/01; RPO-422591-VI/02. Rzecznik uznał, że do oceny oświadczenia woli złożonego w dniu 11.12.1998 r. przez Zarząd Telewizji Polskiej S.A. oraz przez Prezesa Zarządu Spółki Telewizja TVP S.A. właściwy był sąd powszechny, który stosownie do zasad interpretacyjnych ustaliłby jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy. na podstawie której organy Telewizji. udzieliły zgody Telewizji Polsat S.A. na rozprowadzanie programów TVP w systemie bezprzewodowym. Ocenie dokonywanej z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 353¹ Kc podlega bowiem także cel umowy (wyrok SN z 26.03.2002 r., III CKN 801/00, Rzecznik zaznaczył, że w wyroku z 30.03.2001 r. (III S.A. 400/00) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą państwa prawnego jest sytuacja wydania w odniesieniu do tego samego podmiotu, w takim samym stanie faktycznym i prawnym, rozstrzygnięć krańcowo ze sobą sprzecznych. Rzecznik uznał, że z punktu widzenia odbiorców programów nie do przyjęcia jest stanowisko Krajowej Rady i NSA, iż do rozprowadzania programów innego nadawcy konieczna jest „ciągła zgoda nadawcy”. W związku z reformą sądownictwa administracyjnego i powstaniem od 1.01.2004 r. II-u instancyjnego Sądu Administracyjnego Sąd Najwyższy umorzył postępowanie, a Polsat był uprawniony do wniesienia skargi kasacyjnej do II instancji. W dniu 1.06.2004 r. wyrokiem GSK 43/04 NSA uchylił zaskarżony wyrok w przedmiocie cofnięcia koncesji na rozpowszechnianie programów TVP (II S.A. 1392/01) i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie. W dniu 1.09.2004 r. wyrokiem VI S.A./Wa1116/04 sąd ten uchylił decyzję Przewodniczącego Krajowej Rady.

⁷¹⁰ RPO-481116-VI/04.

ści związane z wykrywaniem niezarejestrowanych odbiorników, zostali wyposażeni w legitymacje służbowe oraz identyfikatory służbowe w celu uniknięcia przez abonentów sytuacji podszywania się przez „środowiska kryminalne” za pracowników PPUP „Poczta Polska”. Sprawa jest badana. Odpowiedź nie została jeszcze udzielona.

10. Znaczna ilość skarg skierowanych do Rzecznika dotyczyła w 2004 r. niszczących dłużników odsetek karnych stosowanych przez poszczególne banki w sytuacji niespłacania lub nieterminowego spłacania zadłużenia. Nie może przy tym ująć uwadze powszechna i bardzo agresywna reklama w środkach masowego przekazu zachęcająca do pobierania kredytu konsumpcyjnego rzekomo nieoprocentowanego i łatwo spłacalnego, który później okazuje się dla kredytobiorcy „zabójczy” jeśli zdarzenia losowe spowodują perturbacje w spłacaniu zadłużenia. Dlatego też, w związku z trwającymi pracami w Sejmie nad ustawami: zmianie ustawy prawo bankowe, zmianie ustawy o kredycie konsumenckim, zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Rzecznik dnia 10.03.2004 r.⁷¹¹ oraz dnia 9.11.2004 r.⁷¹² skierował wnioski do Marszałków Sejmu i Senatu RP oraz do Komisji Finansów Publicznych, sugerując potrzeby nowelizacji tych ustaw. Pismo do Marszałków Sejmu i Senatu skierowane zostało z uwagi na wielką ilość spraw wpływających do Biura Rzecznika z zakresu konsumenckich usług finansowych. Natomiast pismo do Komisji Finansów zostało złożone na prośbę Sejmu, ukazujące stan według napływających skarg. Pisma te dotyczyły następujących problemów: 1) niedostatecznego nadzoru bankowego, 2) opłat związanych z prowadzonym rachunkiem bankowym, 3) nadawania klauzul wykonalności na tytułach wykonawczych banku bez badania przez sąd zarzutów, 4) wysokiego oprocentowania kredytów i depozytów, 5) stosowania przez banki w warunkach umownych niedozwolonych klauzul umownych.

11. Cele nadzoru bankowego nie mogą być określane tylko jako „zapewnienie zgodności działalności banku z przepisami ustaw: Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim, a także statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku” (jak stanowi art. 133 ust. 1). Nadzór bankowy nie może nie uwzględniać w swoich działaniach analizy stosowanych przez banki norm prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności przepisów Kodeksu cywilnego, w tym postanowień o umowie rachunku bankowego (art. 725-733), o wzorcach umownych

⁷¹¹ RPO-466897-VI/04.

⁷¹² RPO-488723-VI/04.

(art. 384-3853), czy wreszcie zasad określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim. Cele i zadania nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Bankowego (art. 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁷¹³) powinny zostać rozszerzone i doprecyzowane, a nie ograniczane – jak to czyni nowelizacja ustawy. Komisja Nadzoru Bankowego nie uważa również za celowe dokonywanie analitycznych badań przyczyn powstania wielkiej ilości kredytów niespłaconych, wysokości pobieranych opłat i prowizji bankowych, a także wysokości odsetek za opóźnienie w spłacie kredytu, które – w określonych przypadkach – dochodzą do 100% i wyższej w skali rocznej, co może być klasyfikowane jako „wyzysk” w rozumieniu art. 304 Kodeksu karnego, bowiem Komisja Nadzoru Bankowego nie uważa za swój obowiązek dokonywania analizy treści umów rachunku bankowego.

12. Otrzymywane skargi uzasadniają twierdzenie, że posiadanie rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego jest w Polsce „droższe” niż w niektórych innych krajach europejskich. W Polsce nie dokonując żadnych operacji płacimy za posiadanie rachunku średnio kilkanaście złotych rocznie. To więcej niż np. w Czechach i w Belgii, nie mówiąc o Wielkiej Brytanii, gdzie banki nie pobierają opłat za prowadzenie rachunku bankowego. Przepisy Kodeksu cywilnego (art. 725-733) nie rozstrzygają, czy umowa rachunku bankowego rodzi stosunek prawny o charakterze odpłatnym. Przekazywanie posiadaczowi rachunku bankowego salda na tym rachunku, po dokonanej operacji, należy do obowiązku banku, nie może więc być odpłatne (art. 728). W praktyce – jak dotąd – tak nie jest. Bank korzysta z pieniędzy posiadacza rachunku, co przy prawidłowych operacjach finansowych przynosi mu znaczne zyski. Dlatego doktryna podkreśla, że w praktyce umowa rachunku bankowego zawsze powinna przewidywać oprocentowanie przechowywanych przez bank pieniędzy, co sprawia, że ze strony banku ma ona charakter odpłatny. Opłaty i prowizje bankowe nie powinny niwelować korzyści z oprocentowania kapitału. Wy powiedziano pogląd, że umowne wyłączenie oprocentowania byłoby na podstawie art. 58 Kc nieważne. Oznacza to, że oprocentowanie środków pieniężnych będących przedmiotem umowy rachunku bankowego jest nie tylko utrwaloną praktyką, ale obowiązkiem banku, ciężącym na nim niezależnie od treści konkretnej umowy. Obecnie stosowane opłaty i prowizje, naliczane za niemal każdą czynność bankową powodują, iż przy rozliczeniach oprocentowaniu wkładów o niewielkich lub średnich kwotach – pobierane opłaty mogą przewyższać należne oprocentowanie kapitału. Może

⁷¹³ Dz.U. Nr 140, poz. 938 ze zm.

to spowodować cofnięcie zgody pracowników wielu urzędów i firm na dokonywanie zapłaty ich należności drogą przelewu na rachunki bankowe. Ze skarg wynika, że banki zmniejszając oprocentowanie kredytu odnawialnego w ROR, często decydują się na podwyższanie prowizji za udzielenie kredytu. Skala oprocentowania wkładu jest często niewspółmiernie niska do prowizji i opłat. Na rynku rachunków osobistych nie sprawdza się teoria, że „efektem konkurencji między instytucjami finansowymi powinien być spadek cen produktów”. Większość klientów banków założyła rachunek rozliczeniowy dlatego, że zakład pracy chciał w ten sposób – wygodny dla siebie bo likwidujący kasy – przekazywać wynagrodzenia. Nie we wszystkich bankach klienci są informowani na bieżąco o zmianie opłat. O zmianach najczęściej dowiadują się po dokonaniu operacji, czytając wyciąg z rachunku. Tabela opłat i prowizji jest wprawdzie – teoretycznie – dostępna w każdej placówce banku, ale jest tak rozbudowana, że nawet pracownicy banku mają niekiedy trudności z jej interpretacją. Nie stanowi przy tym części umowy z bankiem. W państwie liczącym się z konsumentem, posiadacz rachunku są pytani przez bank, czy godzą się na podwyższenie opłat i prowizji i wówczas dopiero kontynuują umowę z bankiem. Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie zawsze jest przestrzegane.

13. Uprawnienia banków do wystawiania tytułów egzekucyjnych, które – zgodnie z treścią art. 96-98 prawa bankowego muszą być przez sąd rozpatrzone niezwłocznie, nie później niż w terminie dni 3-ch od ich złożenia i opatrzone przez sąd klauzulą wykonalności – naruszają zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji). W takiej sytuacji w postępowaniu sądowym nie jest badana merytoryczna zasadność roszczenia, a jedynie spełnienie przez tytuł egzekucyjny wymogów formalnych. Odbywa się ono na posiedzeniu niejawnym, o którym dłużnik nie jest zawiadamiany. Często dowiaduje się o wszczęciu egzekucji w chwili, gdy komornik przystąpi już do swoich czynności. Dopiero w tym momencie może podejmować obronę wobec roszczeń banku poprzez złożenie powództwa przeciwegzekucyjnego. Wprawdzie składając powództwo dłużnik może wnosić o jego zabezpieczenie przez wstrzymanie egzekucji, jednakże wstrzymanie nie następuje automatycznie, a ponieważ egzekucja już się toczy, to nawet jeśli sąd pozytywnie rozpozna taki wniosek minie tyle czasu, że mogą zostać wyrządzone nieodwracalne szkody. O ile bank, składając wniosek o nadanie klauzuli wykonalności, uiszcza 1/10 wymaganego wpisu, to broniący się dłużnik musi uiścić cały wpis. Taka konstrukcja oznacza również odwrócenie zasady, że na wierzycielu ciąży ciężar dowodu; ciężar dowodu zostaje przeniesiony na dłużnika, który musi udowodniać, że roszczenie banku jest bezzasadne.

14. Niskie oprocentowanie oferowanego kredytu łącznie z prowadzoną agresywną reklamą w środkach masowego przekazu przesłania konsumentom wysokość oprocentowania kredytu w sytuacji, gdy dłużnik banku opóźnia się z jego spłatą. Dług zostaje postawiony do natychmiastowej zapłaty, a „wysokie odsetki” z reguły niszczą dłużnika. W aktualnej sytuacji ekonomicznej i sytuacji na rynku pracy opóźnienia w spłacie kredytu coraz częściej są pochodną utraty zarobków lub upadłości drobnej działalności gospodarczej. Niewiele banków wspomaga swoich dłużników w procesie naprawczym (w każdym razie nie drobnych przedsiębiorców i konsumentów), lecz bezwzględnie nalicza „niszczące odsetki”, prowadzi do licytacji lub sprzedaje dług. Kupujący długi, w działaniach wobec dłużników – są bezwzględni.

15. W treści wzorów umów stosowanych przez banki znajdują się – jak to podnosi także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – klauzule, które zaliczyć należy do niedozwolonych w umowach z konsumentami (art. 385³ Kc) i tak w umowach o kredyt lub w umowach o udzielenie pożyczki znajdują się nierzadko postanowienia: zezwalające bankowi na przeniesienie praw bez zgody konsumenta, uprawniające bank do jednostronnej zmiany umowy bez ważnej przyczyny wskazanej w umowie, nakładające na konsumenta pożyczki czy kredytu bankowego, który nie wykonał zobowiązania, obowiązek zapłaty rażąco wygórowanych odsetek⁷¹⁴.

16. Skargi dotyczące nierzetelnego postępowania banków wobec ich kontrahentów umownych – konsumentów wskazują na:

1) utrzymującą się tendencję niepodawania do wiadomości kontrahenta – konsumenta, zwłaszcza przy umowach zawieranych „na odległość” i za pośrednictwem osób trzecich (agencji kredytowych oraz sprzedawców towarów i usług) w treści umów o kredyt wyczerpujących informacji o istotnych dla sytuacji prawnej kredytobiorcy warunkach transakcji,

⁷¹⁴ Problematyka umieszczania w regulaminach rachunków bankowych postanowień uprawniających banki do jednostronnej zmiany, w dowolnym czasie, treści tych regulaminów, a tym samym warunków umowy rachunku bankowego, a także problematyka uprawnień do jednostronnej zmiany przez bank w czasie trwania umowy wysokości oprocentowania – była przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego: W uchwale 7-miu Sędziów z 6.03.1992 r. (III CZP 141/91) wskazano, że zmiana wysokości stopy oprocentowania bez wypowiedzenia umowy wymaga dla swojej skuteczności określenia w warunkach umowy konkretnych okoliczności od jakich zmiana ta jest uzależniona, z kolei w uchwale z 26.11.1991 r. (III CZP 121/91) wskazano, że w umowie o terminowy wkład oszczędnościowy, jeśli strony określiły kwotowo wysokość stopy procentowej i nie zastrzegły możliwości jej zmiany, to przez cały czas umowy nie może być dokonana zmiana treści umowy uchwałami zarządu banku.

zwłaszcza zaś o jej uczestnikach, którzy są w istocie kontrahentami umownymi banku – kredytodawcy.

2) w odniesieniu do kredytów, zaciąganych przez kredytobiorców przed 19 września 2002 r., tj. wejściem w życie ustawy o kredycie konsumenckim – doszło do zaniechania dobrego zwyczaju w obrocie niezwłocznego informowania kredytobiorców, iż mimo wpłacenia przez nich umówionej liczby rat – nie doszło do całkowitego spłacenia zadłużenia i wierzytelność tym samym nie wygasła, a od nieuregulowanej kwoty naliczane są odsetki „karne”, nadesłanego czy to przez wierzyciela, lub nabywcę takiego długu, albo przez firmę windykacyjną, przy czym z reguły dłużnik ma trudności z uzyskaniem rzeczowej informacji, jak doszło do powstania takiego zadłużenia.

17. Ilość prywatnych kancelarii windykacyjnych działających w Polsce stale rośnie ze względu na zapotrzebowanie na ich działalność. Dzieje się tak dlatego, że windykacja drogą uzyskiwania wyroku sądowego i poprzez komorników sądowych jest długotrwała i mało skuteczna. Część takich kancelarii (firm) zajmuje się nie tylko windykacją cudzych długów. Największa na tym rynku firma „System Inkaso K.” Spółka z o.o., świadczy usługi polegające na prowadzeniu windykacji na zlecenie w imieniu i na rzecz przedsiębiorstw – wierzycieli, lecz również skupuje od pierwotnych wierzycieli długi, także takie, dla których upłynęły już terminy przedawnienia. Transakcje takie, gdy dotyczą długów konsumentów, dokonywane są przy tym między przedsiębiorcami i firmami windykacyjnymi najczęściej bez wiedzy i zgody zainteresowanego konsumenta, mimo iż według art. 509 Kc w związku z art. 385³ pkt 5 dokonanie cesji bez zgody konsumenta nie jest dopuszczalne⁷¹⁵. Ostatnio otrzymane przez Rzecznika skargi konsumentów na firmę K. – dotyczyły otrzymanych przez zainteresowanych wezwań do zapłaty, których treść nie pozostawiała wątpliwości, że firma nie ogranicza się do kierowania do dłużników w ich domach i miejscach pracy pisemnych i ustnych (m.in. telefonicznych) żądań zapłaty, czy prowadzenia negocjacji, lecz stara się na różne sposoby wyrzucić presję albo wręcz zastraszyć dłużnika. Firma K., która otrzymała w bieżącym roku licencję MSWiA na usługi detektywistyczne, często stara się zastraszyć konsumenta-dłużnika. Dlatego Rzecznik w wystąpie-

⁷¹⁵ W sprawie II S.A. 1631/03 dotyczącej ochrony danych osobowych na tle właśnie sprzedaży przez wierzyciela długu konsumenta firmie windykacyjnej bez zgody zainteresowanego zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jak również Naczelny Sąd Administracyjny przekazanie danych konsumenta uznały za niezgodne z prawem właśnie dlatego, że cesja wierzytelności nastąpiła bez indywidualnie uzgodnionej zgody zainteresowanego).

niu⁷¹⁶ z 15 listopada 2004 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ocenę, czy takie działania stanowią przekroczenia przez firmę zakresu udzielonej licencji na prowadzenie usług detektywistycznych. Jednocześnie Rzecznik wskazał, iż jego zdaniem wymaga rozważenia, czy prowadzenie firm windykacyjnych nie powinno wymagać uzyskiwania koncesji od organu administracji. Ponadto powstał problem czy dopuszczalne jest – w świetle analizy ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i innych, publikowanie w Internecie przez firmę windykacyjną (która nie jest Biurem Informacji Gospodarczych) listy wierzytelności, pełniącej praktycznie funkcję ogólnodostępnego zbioru informacji gospodarczych. Z uwagi na sposób prezentowania informacji o dłużnikach, podawanych w tych ogłoszeniach – ofertach, zawierających pełne dane personalno-adresowe, pozwalające na identyfikację osoby dłużnika, a dostępnych praktycznie dla każdego w takiej formie ta działalność nie powinna mieć miejsca, zarówno ze względu na uregulowania ustawy o ochronie danych osobowych (w odniesieniu do wierzytelności, których dłużnikami są konsumenci), jak i art. 14 ustawy o nieuczciwej konkurencji czy ewentualnie także art. 23 i 24 Kc (w odniesieniu do wierzytelności, których dłużnikami są przedsiębiorcy).

18. Wystąpienia Rzecznika spowodowały, że Sejm powrócił – mimo sprzeciwów banków – do problemu określenia górnej granicy dopuszczalnego oprocentowania kredytów, a więc do urealnienia przepisów o zwalczaniu „wyzysku” (lichwy – art. 304 Kk). Warto zauważyć, że w okresie międzywojennym rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 29 czerwca 1924 r.⁷¹⁷ regulowało problem „lichwy pieniężnej”. W tej materii Sejm RP rozpatruje dwa projekty poselskie ustaw (Nr 3063 i 3059).

14. Problematyka danin publicznych i ubezpieczeń

A. Podatek od towarów i usług (VAT)

1. W dniu 25 marca 2004 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie rozbieżności w praktyce organów skarbowych przy stosowaniu art. 21 ust. 4 ustawy o VAT⁷¹⁸. Podczas posiedzenia Senatu w dniu 4 grudnia 2003 r. jeden z senatorów złożył oświadczenie skierowane do Rzecznika. Wynikało z niego, iż wielu przedsiębiorców będących podatnikami podatku od towarów i usług ma wątpliwości w związku ze stosowaniem przez organy skarbowe przepisu art. 21 ust. 4 ustawy o VAT (w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 17 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym⁷¹⁹), przy zwracaniu podatnikom nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług z grudnia 2000 r. Należałoby rozważyć, czy zwrot podatku VAT za grudzień 2000 r. dokonywany na podstawie deklaracji składanej w styczniu 2001 r. nie powinien być dokonywany na podstawie przepisów obowiązujących w grudniu 2000 r. Przyjęcie, że zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad należnym za okresy poprzedzające wejście w życie nowelizacji ustawy o VAT powinien być dokonywany według prawa poprzedniego. Naraża ich na wymierne straty związane z otrzymywaniem kwot nadwyżki w wysokości kilkukrotnie mniejszej niż mieli się prawo spodziewać przy zastosowaniu zasad zwrotu, według których następował zwrot nadwyżki za okres od stycznia do listopada 2000 r. Praktyka organów skarbowych nie jest jednolita. Rzecznik zwracał się z wnioskiem o dokonanie urzędowej interpretacji stosowania przedstawionej regulacji prawnej w celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w dniu 21 maja 2004 r. poinformowała, że do rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług dokonywanych po 1 stycznia 2001 r., tj. po wejściu w życie nowego brzmienia art. 21 ust. 4 wprowadzonego ustawą z dnia 17 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku od towa-

⁷¹⁶ RPO-487674-VI/04.

⁷¹⁷ Dz.U. RP Nr 56, poz. 574.

⁷¹⁸ RPO-446691-VI/03.

⁷¹⁹ Dz.U. Nr 105, poz. 1107.

rów i usług oraz o podatku akcyzowym, nie można było stosować przepisów, które przestały funkcjonować z dniem 1 stycznia 2001 r. Powyższa ustawa została opublikowana w dniu 30 listopada 2000 r., w związku z tym zapewniła podatnikom odpowiedni czas na zapoznanie się z nowymi regulacjami. Zmiana ta nie spowodowała utraty przez podatnika prawa do otrzymania zwrotu podatku, jedynie zmieniła tryb rozliczania tego zwrotu. Po 31 grudnia 2000 r. podatnikowi, u którego nadwyżka podatku naliczonego nad należnym nie była uzasadniona specyfiką jego działalności lub sezonowości, zwrot bezpośredni został ograniczony do wysokości stanowiącej 22% sprzedaży opodatkowanej stawką obniżoną, powiększonej o podatek naliczony przy nabyciu środków trwałych. Kwota nadwyżki podatku naliczonego nad należnym nieuzasadniona powyższymi okolicznościami podlegała zwrotowi w formie pośredniej, tj. poprzez pomniejszenie podatku należnego w następnych okresach rozliczeniowych. Zmiana brzmienia przepisu spowodowana była nadużyciami związanymi z wyłudzeniem bezpośrednich zwrotów podatku od towarów i usług, które szczególnie nasiliły się w 2000 r., co powodowało obniżenie dochodów budżetu państwa. Z dniem 1 maja 2004 r. weszły w życie nowe przepisy w zakresie podatku od towarów i usług, tj. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Nie wydaje się, aby obecnie było zasadne wydanie interpretacji urzędowej potwierdzającej tę zasadę. W dniu 9 listopada 2004 r. Rzecznik ponownie skierował wystąpienie do Podsekretarza Stanu w MF – J. Nenemana w sprawie trybu rozliczania przez podatników nadwyżki podatku naliczonego nad należnym za miesiąc grudzień 2000 r., z uwzględnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷²⁰. Rzecznik oczekuje na stanowiska Ministra Finansów.

2. Zgodnie z uregulowaniami ustawy z dnia 21 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, usługi zarządzania nieruchomościami mieszkaniowymi (co do zasady) nie są zwolnione z VAT. Firmy i osoby zajmujące się zarządzaniem takimi nieruchomościami muszą opodatkować swoje usługi 22% stawką VAT. Zwolnione od podatku VAT zostały czynności

⁷²⁰ Wyrok z dnia 25.08.2003 r. FSA 1/03. W wyroku tym NSA stwierdził, że do oceny, jakie prawo winno mieć zastosowanie w sprawie trybu rozliczania nadwyżki podatku naliczonego nad należnym za miesiąc grudzień 2000 r., miarodajnym może być wyłącznie stan prawny obowiązujący do dnia 31 grudnia 2000 r., a zatem w sytuacji gdy w miesiącu powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług obowiązywał inny stan prawny niż w miesiącu, w którym podatnik złożył deklarację VAT-7, należy stosować przepisy obowiązujące w czasie, którego deklaracja dotyczyła. Każda inna interpretacja prowadziłaby w efekcie do naruszenia jednej z naczelnym zasad państwa prawnego – zasady nie działania prawa wstecz.

wykonywane na rzecz członków spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali mieszkalnych, członków spółdzielni będących właścicielami lokali mieszkalnych lub na rzecz właścicieli lokali mieszkalnych nie będących członkami spółdzielni, za które są pobierane opłaty zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Poza podmiotowym zakresem zwolnienia znalazła się grupa podmiotów posiadających spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w spółdzielni, nie będących członkami spółdzielni mieszkaniowej. Wobec tej grupy podmiotów zarządzających nieruchomościami mieszkaniowymi (w tym wypadku – spółdzielnia mieszkaniowa) zmuszony będzie doliczyć 22% VAT do ceny swoich usług. Zdaniem Rzecznika konieczna jest inicjatywa ustawodawcza w celu usunięcia z ustawy o podatku od towarów i usług wskazanego zróżnicowania obywateli⁷²¹. W odpowiedzi z dnia 28 października 2004 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Rzecznika, iż w dniu 11 października 2004 r. zostało podpisane rozporządzenie Ministra Finansów zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług⁷²². W rozporządzeniu tym wprowadzono m.in. zwolnienie od podatku od towarów i usług dla czynności wykonywanych na rzecz osób nie będących członkami spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze własnościowe prawa do lokali mieszkalnych, za które są pobierane opłaty zgodnie z art. 4 ust. 1, 2, 4 i 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych⁷²³. Dodatkowo poinformowano, że Minister Finansów, działając na podstawie delegacji ustawowej, wydał rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług⁷²⁴, które weszło w życie z dniem 1 maja 2004 r.⁷²⁵.

3. Związek Producentów, Dostawców i Dystrybutorów „Polskie Okna i Drzwi” zgłosił zastrzeżenia do stosowania do 1 maja 2004 r. – na podstawie art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷²⁶ – stawki w wysokości 7% do usługi mont-

⁷²¹ RPO-477938/VI/04 z 5.10.2004 r.

⁷²² Dz.U. Nr 224, poz. 2277.

⁷²³ Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 oraz z 2004 r. Dz.U. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591.

⁷²⁴ Dz.U. Nr 97, poz. 970 ze zm.

⁷²⁵ Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia, zwolnieniu od podatku od towarów i usług podlegają usługi w zakresie zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi, świadczone na zlecenie, z wyłączeniem wyceny nieruchomości mieszkalnych. Przepis ten odnosi się również do usług zarządzania świadczonych na zlecenie na rzecz wspólnot mieszkaniowych.

⁷²⁶ Dz.U. Nr 54, poz. 535.

wania okien i drzwi nie będących wyrobem usługodawcy, zaś stawki 22% w przypadku świadczenia usług przez producenta montowanego wyrobu. Zarzucił, że interpretacje organów podatkowych co do właściwej stawki, którą powinni stosować producenci okien i drzwi instalujący swoje wyroby w istotny sposób się różnią⁷²⁷. Ministerstwo Finansów potwierdziło, że usługi polegające na montażu okien w nowych budynkach mieszkalnych i budynkach remontowanych wykonywane przez firmę nie będącą producentem okien (jako mieszczące się w zakresie grupowania PKWiU 45.42.11-00.00) podlegają opodatkowaniu stawką podatku od towarów i usług w wysokości 7%. Natomiast do montażu okien przez ich producenta zawsze należy stosować stawkę 22%, właściwą dla towaru. Prezes GUS poinformował, że zgodnie z zasadami metodycznymi PKWiU (wprowadzonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r.⁷²⁸) roboty instalacyjne i montażowe wykonywane na miejscu przeznaczenia są klasyfikowane w odpowiednich grupowaniach podkategorii PKWiU, wyodrębnionych w tym celu w ramach klas obejmujących instalowane (montowane) wyroby, co jednak nie odnosi się do robót instalacyjnych wykonywanych przez producenta wyrobu siłami własnymi, które klasyfikowane są łącznie z wyrobem w tym samym grupowaniu. Natomiast zgodnie z obowiązującą od 1 maja 2004 r. PKWiU wprowadzoną rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r.⁷²⁹, która nie ma jeszcze zastosowania do podatku od towarów i usług, usługi montażu okien i drzwi, wykonywane przez firmę nie będącą ich producentem, mieszczą się w zakresie grupowania PKWiU 45.42.11 „Roboty instalacyjne futryn drzwiowych i ram okiennych”. Natomiast montaż okien i drzwi wykonywanych przez ich producenta, wg tej PKWiU klasyfikowany jest w grupowaniach nowoutworzonych dla tego rodzaju usług, w zależności od materiału, z którego wyroby zostały wykonane.

W wystąpieniu z dnia 27 października 2004 r. skierowanym do Ministra Finansów, Rzecznik podniósł, że treść niektórych z interpretacji organów podatkowych pierwszej instancji świadczy o tym, iż nie wszystkie prezentują pogląd, że do czynności montowania okien przez ich producenta stosuje się stawkę 22%, w niektórych zaś przypadkach interpretacje są sformułowane w taki sposób, że mogą być błędnie rozumiane przez podatników jako potwierdzające ich uprawnienie do stosowania 7% stawki VAT. Rzecznik postulował zatem rozważenie przez Ministra potrzeby

⁷²⁷ RPO-480160-VI/04.

⁷²⁸ Dz.U. Nr 42, poz. 264 ze zm.

⁷²⁹ Dz.U. Nr 89, poz. 844.

dokonania – w trybie art. 14 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷³⁰ – interpretacji przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷³¹ do usług montowania okien i drzwi będących wyrobem usługodawcy oraz o rozważenie celowości zalecenia dyrektorom izb skarbowych zweryfikowania dotychczas udzielonych wyjaśnień pisemnych dotyczących tej kwestii, oczywiście z uwzględnieniem normy art. 14a § 4 w zw. z art. 14 § 3 Ordynacji podatkowej⁷³². Uznając, że aktualna sytuacja prowadzi do zakłócenia konkurencji, Rzecznik postulował rozważenie przez Ministra Finansów celowości zaniechania, w trybie art. 22 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, poboru – do kwoty odpowiadającej 7% – podatku od towarów i usług należnego od tej części wartości dostawy towaru dokonanej przez producenta montującego własne wyroby, która odpowiada cenie dostarczenia okien lub drzwi i ich montażu. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

4. Sprawa⁷³³ dotyczy skutków dokonanej z dniem 1 stycznia 2004 r. zmiany art. 13 pkt 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – w którym zostało przyjęte, że przychody uzyskane na podstawie umów o zarządzanie przedsiębiorstwem, kontraktów menedżerskich lub umów o podobnym charakterze, w tym przychody z tego rodzaju umów zawieranych w ramach prowadzonej przez podatnika pozarolniczej działalności gospodarczej, są uważane za przychody z działalności wykonywanej osobiście – oraz niekonstytucyjności upoważnienia zawartego w art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷³⁴. Przedstawia-

⁷³⁰ Dz.U. Nr 147, poz. 926 ze zm.

⁷³¹ Dz.U. Nr 54, poz. 535.

⁷³² Utworzenie nowego grupowania w ramach PKWiU obowiązującej od 1 maja 2004 r. pozwalałoby, jak się wydaje, na stosowanie wobec producenta stawki w wysokości 7%.

⁷³³ RPO-489470-VI/04.

⁷³⁴ Dz.U. Nr 54, poz. 535. W wystąpieniu z dnia 23.11.2004 r. skierowanym do Ministra Finansów Rzecznik podniósł, że do końca 2003 r. sam fakt, iż ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych przewidywała, iż przychody z tytułu osobiście wykonywanej działalności na podstawie kontraktów menedżerskich lub umów o podobnym charakterze zaliczane są źródła przychodów wskazanego w art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy nie wyłączała możliwości świadczenia tych usług w ramach działalności gospodarczej. Wejście w życie kwestionowanej zmiany stanowiło dla menedżerów pogorszenie ich sytuacji podatkowej nie tylko na gruncie podatku dochodowego, lecz również na gruncie podatku od towarów i usług. Automatycznie od dnia 1 stycznia 2004 r. świadczone przez nich usługi zostały objęte zwolnieniem od podatku od towarów i usług. W świetle art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług, kryterium decydującym o uznaniu podmiotu za podatnika jest samodzielne wykonywanie działalności gospodarczej, bez względu na cel i rezultat takiej działalności. Stosownie do treści ust. 3 pkt 3 ustawy, czynności wykony-

jąc zastrzeżenia do § 8 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. Rzecznik uznał, że nie do zaakceptowania są wyjaśnienia Ministerstwa Finansów, w których twierdzono, że zwolnienie wynika z konieczności dostosowania przepisów podatku od towarów i usług do wymogów dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie podatków pośrednich, bowiem w świetle art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy podatku od towarów i usług czynności wykonywane na podstawie kontraktów menedżerskich są uznawane za wykonywaną samodzielnie działalność gospodarczą. Menedżerowie są zatem podatnikami tego podatku, a jedynie świadczone przez nich czynności zostały od niego zwolnione, jeśli umowa ma cechy wskazane w § 8 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia. Nie do zaakceptowania jest więc pogląd, że podstawą zwolnienia od podatku była konieczność dostosowania przepisów o podatku od towarów i usług do postanowień art. 4 ust. 4 VI Dyrektywy. Wprowadzenie zwolnienia od podatku od towarów i usług nie zmieniło statusu menedżerów. Nawet jeśli umowa – na której podstawie świadczą czynności – spełnia warunki, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia, pozostają oni podatnikami podatku od towarów i usług⁷³⁵.

B. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Przepisy tego podatku po nowelizacji ustawy w dalszym ciągu budzą zastrzeżenia, które są kierowane do Rzecznika. Mimo likwidacji części ulg podatek ten staje się coraz bardziej skomplikowany do wyliczenia oraz budzi nowe wątpliwości.

1. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z dnia 12 grudnia 2003 r.⁷³⁶ Minister Finansów, przekazał interpretację⁷³⁷ dokonaną w trybie art. 14 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷³⁸ dotyczącą ujednoczenia zasad stosowania art. 74a tej ustawy do

cd. przypisu ze str. 235

wane na podstawie kontraktów menedżerskich zostały uznane za wykonywanie samodzielnej działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 5a pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, osoby osiągające przychody z działalności wykonywanej osobiście, w tym z kontraktów menedżerskich, nie prowadzą pozarolniczej działalności gospodarczej.

⁷³⁵ Mając na uwadze, że at. 217 Konstytucji nakazuje, aby nakładanie podatków, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych następowało w ustawie, akt podustawowy – wprowadzający zwolnienia przedmiotowe od podatku w istotny sposób kształtuje pozycję podatkową obywateli, zaś w przypadku podatku od towarów i usług – osób prowadzących działalność gospodarczą. Takie „tworzenie prawa” jest niedopuszczalne.

⁷³⁶ RPO-448116-VI/03; Informacja za 2003 r., str. 240-241.

⁷³⁷ Pismo z 5.02.2004 r. SPI-32/033-28/104/2004/JL.

⁷³⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.

zwrotu nadpłat w podatku dochodowym od osób fizycznych powstałych w wyniku zwrotu nienależnego świadczenia⁷³⁹.

2. Wyłączenie ze zwolnienia w 2003 r. rent wyrównawczych ustalonych w ugodach sądowych i pozasądowych otrzymywanych przez byłych pracowników, którzy ulegli wypadkowi przy pracy lub zapadli na chorobę zawodową zostało pozytywnie załatwione⁷⁴⁰. Zaniechany został pobór podatku za 2003 r.⁷⁴¹. Od dnia 1 stycznia 2004 r. świadczenia te są zwolnione od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 20 lit. a wyliczenie drugie ustawy z 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw)⁷⁴².

3. Inna jest natomiast sytuacja wdów i osieroconych dzieci, dla których świadczenia cywilnoprawne zostały ustalone w ugodach sądowych i pozasądowych. Tych rent nie objęło zaniechanie przewidziane w rozporządzeniu Ministra Finansów z 14 stycznia 2004 r. Nie ma do nich zastosowania art. 21 ust. 1 pkt 3c ustawy. W wyniku wystąpień Rzecznika, od 1 stycznia 2004 r. sytuacja tej grupy podatników również uległa korzystnej zmianie, zostały bowiem zwolnione od podatku dochodowego renty ustalone w ugodach sądowych⁷⁴³. Od 2004 r. zwolnione są od podatku zatem te renty, które zostały zasądzone na rzecz wdowy i dzieci zmarłego pracownika wyrokiem sądowym lub ustalone w ugodzie sądowej. Zwolnieniem nie są objęte renty ustalone w ugodach pozasądowych. W wystąpieniu z dnia 27 lutego 2004 r., skierowanym do Ministra Finansów, Rzecznik zwrócił się o podjęcie także i tej sprawy oraz o zaniechanie poboru podatku od rent dla wdów i dzieci wypłaconych w 2003 r., a których podstawą była ugoda sądowa lub pozasądowa. Minister Finansów wyjaśnił⁷⁴⁴, że wydając rozporządzenie o zaniechaniu poboru podatku za 2003 r. w odniesieniu do rent wyrównawczych uwzględnił zmianę stanu prawnego od 2004 r. polegającą na wprowadzeniu odrębnego zwolnienia dla odszkodowań w postaci tych rent. Ustawodawca nie wprowadził jednak zwolnienia dla rent cywilnoprawnych wypłacanych rodzinom pracow-

⁷³⁹ Dz.Urz. MF 2004/I/10.

⁷⁴⁰ RPO-453038-VI/03 zamieszczone w Informacji za 2003 r., str. 239-240.

⁷⁴¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 14 stycznia 2004 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych od niektórych dochodów (przychodów) – Dz.U. Nr 10, poz. 81.

⁷⁴² Dz.U. Nr 202, poz. 1956 ze zm.

⁷⁴³ Zmiana art. 21 ust. 1 pkt 3b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dokonana art. 1 pkt 10 lit. a wyliczenie pierwsze ustawy z 12.11.2003 r.

⁷⁴⁴ Pismo z 27.04.2004 r. PB5/IMD-033-1-31/04.

nikom zmarłych w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, stąd objęcie tej grupy zaniechaniem nie znajdowało uzasadnienia.

4. W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 10 grudnia 2003 r.⁷⁴⁵ Minister Finansów stwierdził⁷⁴⁶, że problemu zwrotu podatku, pobranego przez polskie organy skarbowe od dochodów uzyskanych przez polskich marynarzy z tytułu pracy na statkach armatorów mających siedzibę w Danii, nie można rozstrzygnąć poprzez wydanie decyzji na podstawie art. 74a Ordynacji podatkowej. Decyzje te powinny być wzruszone w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 240 § 1 Ordynacji podatkowej. Jednak decyzje określające wysokość podatku marynarzy wydano zgodnie z obowiązującym w tym czasie prawem i w obecnym stanie prawnym nie istnieją przesłanki umożliwiające wznowienie postępowania podatkowego, w szczególności nie stanowi jej okoliczność, iż po wydaniu ostatecznej decyzji określającej zobowiązanie w podatku dochodowym od osób fizycznych weszła w życie Konwencja między Rzeczpospolitą Polską, a Królestwem Danii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku⁷⁴⁷. Uwzględniając sytuację, w jakiej znaleźli się polscy marynarze zatrudnieni przez duńskich armatorów, w opracowywanym przez Ministerstwo Finansów projekcie zmiany Ordynacji podatkowej zaproponowano rozszerzenie katalogu przesłanek wznowienia postępowania o sytuację wynikającą z retroaktywnego działania postanowień umowy międzypaństwowej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania. W wystąpieniu z dnia 22 września 2004 r.⁷⁴⁸ skierowanym do Ministra Finansów, Rzecznik przedstawił ponownie zastrzeżenia związane ze zmianami zaproponowanymi w art. 1 pkt 58 lit. a) projektu przewidującym zmianę art. 240 Ordynacji podatkowej poprzez dodanie w § 1 m.in. punktu 9. Przyznając, że w przypadku jej zaakceptowania przez Sejm zmiana ta umożliwi marynarzom, którzy przed wejściem w życie Konwencji otrzymali wynagrodzenia od duńskich armatorów odzyskanie podatku dochodowego zapłaconego w Polsce od tych wynagrodzeń, Rzecznik podniósł, że w świetle art. 77 § 1 i 78 § 3 Ordynacji podatkowej nie będzie możliwe oprocentowanie nadpłat, gdyż nie będzie podstaw do zarzucenia organom podatkowym, że przyczyniły się do powstania przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji.

⁷⁴⁵ Informacja za 2003 r., str. 241-242; RPO-451697-VI/03 i RPO-483966-VI/04.

⁷⁴⁶ Pismo z 21.05.2004 r. PB 7/BM6-14096-033-0601/HM/03.

⁷⁴⁷ Dz.U. Nr 43, poz. 368.

⁷⁴⁸ RPO-483966-VI/04.

Wreszcie Minister Finansów przyznał⁷⁴⁹, że z wykładni literalnej przepisów art. 77 i 78 Ordynacji podatkowej nie można wywodzić oprocentowania nadpłaty powstałej w związku z wejściem w życie art. 28 ust. 3 Konwencji, trudno bowiem uznać, że organy podatkowe w takim przypadku przyczyniły się do powstania przesłanki uchylecia lub zmiany decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu podatku dochodowego. W tej sytuacji powinien mieć zastosowanie art. 78 § 3 pkt 2 Ordynacji podatkowej. Odnosząc się do wskazanej przez Rzecznika przesłanki „zaniechania ustawodawcy”, Minister stwierdził, że nie stanowi ona podstawy do postulowanej zmiany. Przesłanka ta jest trudna do zdefiniowania w przedmiotowej sprawie, zaś Ordynacja podatkowa jest aktem typu kodeksowego, prze co nie jest wskazane zamieszczane w niej uregulowań dotyczących wybranej, wąskiej grupy podatników. Legislacyjne rozwiązanie tego problemu jest niezasadne z uwagi na jego precedensowy i jednostkowy charakter. Druk sejmowy zawierający projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷⁵⁰ zawiera propozycję zmiany art. 240 § 1 przez dodanie w nim pkt 9 umożliwiającego wznowienie postępowania, jeżeli ratyfikowana umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania lub inna ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, ma wpływ na treść wydanej decyzji (art. 1 pkt 74 lit. a) projektu). Projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych. Rzecznik przygotował wystąpienie do tej komisji.

5. Poprzez uchylene od 1 stycznia 2004 r., na podstawie ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw⁷⁵¹, zwolnienia przewidzianego w art. 21 ust. 1 pkt 81 oraz ograniczenia zwolnienia z art. 21 ust. 1 pkt 20 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷⁵² pogorszono sytuację pracowników nauki i studentów przebywających za granicą w ramach wymiany naukowej otrzymujących stypendia wypłacane przez zagraniczne instytucje rządowe i pozarządowe. W wystąpieniu z dnia 27 stycznia 2004 r., skierowanym do Ministra Finansów, Rzecznik podniósł, że pracownicy naukowci i studenci przebywający za granicą, korzystający ze stypendiów zagranicznych zostali zaskoczeni zmianami. W odpowiedzi Minister Finansów poinformował⁷⁵³, iż Rada Ministrów podjęła decyzję

⁷⁴⁹ Pismo z 21.10.2004 r. SP1/776/063-86/BM6-12461/04/AA.

⁷⁵⁰ Druk sejmowy Nr 3417 z 28.10.2004 r.

⁷⁵¹ Dz.U. Nr 202, poz. 1956 ze zm.

⁷⁵² RPO-459886-VI/03.

⁷⁵³ Pismo z 27.04.2004 r. PB5/IMD-033-12-1063/04.

o wprowadzeniu nowej regulacji dotyczącej stypendystów i pracowników dydaktycznych. Sejm zaakceptował tę propozycję.

6. W wystąpieniu z dnia 24 marca 2004 r., skierowanym do Ministra Finansów, Rzecznik podniósł, że w przypadku wielu zawodów jazdy lokalne lub pozalokalne są stałym elementem stosunku pracy⁷⁵⁴. Zdarza się, że posiadanie przez pracownika własnego samochodu jest jednym z istotnych warunków zatrudnienia⁷⁵⁵. Zniesienie zwolnienia, powodując podwyższenie dochodu podlegającego opodatkowaniu może stać się przyczyną wyłączenia nabycie prawa do świadczeń przewidzianych w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁷⁵⁶ i nie wydaje się by zamierzeniem ustawodawcy wprowadzającego te świadczenia było uzależnienie prawa do nich od ryczałtów samochodowych. Minister Finansów⁷⁵⁷, nie podzielił poglądu, że do tzw. ryczałtów samochodowych ma zastosowanie przepis art. 21 ust. 1 pkt 13 ustawy. Poinformował, że ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw⁷⁵⁸ dodany został pkt 23b w art. 21 ust. 1 zwalniający od podatku zwrot kosztów poniesionych przez pracownika z tytułu używania pojazdów stanowiących własność pracownika, dla potrzeb zakładu pracy w jazdach lokalnych, jeżeli obowiązek ponoszenia tych kosztów przez zakład pracy albo możliwość przyznania prawa do zwrotu tych kosztów wynika wprost z przepisów innych ustaw – do wyso-

⁷⁵⁴ Przykład stanowią listonosze, którzy w wielu wypadkach muszą używać przy rozwożeniu przesyłek pocztowych własnych środków lokomocji (samochodów, motocykli), bez których nie byłoby w stanie ze względu na znaczny obszar doręczeń świadczyć pracy. Podobna sytuacja występuje u pracowników serwisów napraw, którzy dojeżdżają do klientów własnymi środkami transportu, niejednokrotnie niezbędnymi nie tylko ze względu na konieczność dotarcia do klienta, lecz również do przewozu narzędzi, urządzeń pomiarowych czy części zamiennych.

⁷⁵⁵ RPO-467448-VI/04. Rzecznik wskazał, że dopuszczalne jest używanie do celów służbowych – na podstawie umów cywilnoprawnych – samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy. Pracownik wykorzystujący własny samochód dla celów służbowych ponosi koszty paliwa i amortyzacji. Określenie maksymalnych stawek za jeden kilometr przebiegu pojazdu w rozporządzeniu wykonawczym, zabezpieczając zrekomensowanie tych kosztów, wyłącza możliwość dowolnego kształtowania opodatkowania. Dla potrzeb podatku dochodowego od osób fizycznych pracownik nie może uwzględnić kosztów używania własnego samochodu osobowego dla celów służbowych jako kosztu uzyskania przychodu, są one bowiem określone w stałych kwotach.

⁷⁵⁶ Dz.U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.

⁷⁵⁷ Pismo z 11.05.2004 r. PB 5/MC-033-23-3944/04.

⁷⁵⁸ Dz.U. Nr 93, poz. 894.

kości miesięcznego ryczałtu pieniężnego albo do wysokości kwoty ustalonej na podstawie ewidencji przebiegu pojazdu przy zastosowaniu stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu, określonych w odrębnych przepisach. Tej nowelizacji towarzyszyła równoczesna zmiana w ustawach z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷⁵⁹ i z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”⁷⁶⁰ – umożliwiającą listonoszom i pracownikom Służby Leśnej korzystanie ze zwolnienia. W wystąpieniu z dnia 30 lipca 2004 r. Rzecznik podniósł z kolei, że wejście w życie od 1 maja 2004 r. zmian wprowadzonych ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. powoduje, iż kwoty wypłacone w miesiącach od stycznia do kwietnia 2004 r. listonoszom i pracownikom Służby Leśnej nie podlegają zwolnieniu, co przez zainteresowanych podatników jest odbierane jako bardzo krzywdzące. Zwrócił się do Ministra o rozważenie możliwości skorzystania z instytucji zaniechania poboru podatku, przewidzianej w art. 22 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Minister Finansów stwierdził⁷⁶¹, że w sytuacji gdy przy nowelizacji dotyczącej zwolnienia ryczałtów samochodowych ustawodawca postanowił o jej wejściu w życie z dniem 1 maja br. – a w przypadku innego zwolnienia przyjął, że przepisy nowego zwolnienia będą miały zastosowanie od dnia 1 stycznia 2004 r. – nie czuje się kompetentny, aby ingerować w uprawnienia ustawodawcy i zmieniać jego postanowienia, wobec czego nie wyda postulowanego rozporządzenia.

7. W opinii Rzecznika wystąpił problem konstytucyjności art. 30b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – dodanego przez art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw⁷⁶² – oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie określenia niektórych wzorów oświadczeń, deklaracji i informacji podatkowych obowiązujących w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych⁷⁶³ w części dotyczącej określenia wzoru formularza PIT-8C stanowiącego załącznik nr 15⁷⁶⁴. Zarzuty te przedstawiono w piśmie z dnia 29 marca 2004 r. skierowanym do Dyrektora Departamentu Podatków Bezpośrednich Ministerstwa Finansów. W odpowiedzi wyjaśniono, że pierwszym kompleksowym rozwiązaniem dotyczącym opodat-

⁷⁵⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 z późn. zm.

⁷⁶⁰ Dz.U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.

⁷⁶¹ Pismo z 18.08.2004 r. PB5/KD-033-72-10038/04.

⁷⁶² Dz.U. Nr 202, poz. 1956 z późn. zm.

⁷⁶³ Dz.U. Nr 224, poz. 2225.

⁷⁶⁴ RPO-463511-VI/04.

kowania dochodów kapitałowych było wprowadzenie z dniem 1 marca 2002 r. opodatkowania niektórych dochodów kapitałowych (np. odsetek od lokat bankowych). Zasady ustalania przychodu, kosztów uzyskania i dochodu z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, zawarte były w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych – pomimo obowiązowania zwolnień – od wielu lat, zaś zwolnienie określone w art. 52 pkt 1 ustawy miało jedynie charakter czasowy i wygasło z dniem 31 grudnia 2003 r. Nowelizacja ustawy spowodowała znaczne złagodzenie obciążenia podatkowego, bowiem przed jej wejściem w życie ustawa przewidywała opodatkowanie dochodów ze sprzedaży papierów wartościowych na zasadach ogólnych. Ustawa została opublikowana w dniu 28 listopada 2003 r. i w sytuacji gdy rozporządzenie Ministra Finansów nie zawiera innych danych niż te, które wynikają z ustawy, druki formularzy nie generują nowych regulacji podatkowych, zaś rozporządzenie zostało opublikowane przed wejściem w życie postanowień ustawy zmieniającej nieuprawniony jest zarzut, iż nie został zachowany odpowiedni *vacatio legis*⁷⁶⁵. W wystąpieniu z dnia 29 lipca 2004 r., skierowanym do Ministra Finansów, Rzecznik podniósł, że ocena wnioskodawców, iż metodę FIFO – przyjętą w art. 24 ust. 10 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – należy stosować do papierów wartościowych znajdujących się na wszystkich rachunkach podatnika, jest w jakimś stopniu umotywowana, bowiem wskazany przepis nie zawiera jednoznacznego zapisu, iż metodę należy stosować wyłącznie do jednego rachunku. Tej kwestii dotyczyła

⁷⁶⁵ Pismo z 19.05.2004 r. PB5/RM-033-25-798/04. Ustosunkowując się do zarzutów w sprawie stosowania metody FIFO – przyjętej w art. 24 ust. 10 ustawy – Ministerstwo wyjaśniło, że metodę tę należy stosować dla poszczególnych rachunków, nawet w obrębie jednego biura maklerskiego. Nie ma podstaw do twierdzenia, że podatnicy, którzy otrzymują kilka informacji PIT-8C nie będą w stanie prawidłowo obliczyć dochody podlegające opodatkowaniu. Odnosząc się do zarzutu braku wynagrodzenia dla domów maklerskich za sporządzanie informacji PIT-8C Ministerstwo wyjaśniło, że w sytuacji gdy domy maklerskie nie są płatnikami podatku w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej, a realizują jedynie obowiązki informacyjne wynikające z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie przysługuje im wynagrodzenie. W odniesieniu do zarzutu o określeniu części F w PIT-8C z naruszeniem delegacji ustawowej z art. 45b pkt 1 ustawy wyjaśniono, że wprowadzenie w informacji PIT-8C części F było odpowiedzią na postulaty zgłaszane przez zainteresowane środowiska. Domy maklerskie bojąc się odpowiedzialności za nieprawidłowe wykazanie przychodów i w konsekwencji dochodów, które podlegają opodatkowaniu postulowały, aby w przypadku papierów wartościowych nabytych przed dniem 1 stycznia 2004 r. – z uwagi na to, że nie posiadają danych dotyczących ich nabycia – przychody ze sprzedaży tych papierów były wykazywane w odrębnej pozycji

również interpretacja Ministra Finansów⁷⁶⁶. Mając na uwadze, że od 31 maja 2004 r. interpretacje Ministra Finansów nie wiążą organów podatkowych i organów kontroli skarbowej Rzecznik postulował rozważenie przez Ministra wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą mającą za przedmiot wprowadzenie do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zapisu, że metoda przyjęta w art. 24 ust. 10 ma zastosowanie do poszczególnych rachunków, nawet w obrębie jednego biura maklerskiego. W piśmie z dnia 30 września 2004 r. skierowanych do Departamentu Podatków Bezpośrednich zwrócono się także o wyjaśnienie czy wydatki, które domy maklerskie poniosły w związku z nałożeniem obowiązku przygotowywania informacji podatkowej oraz które będą ponosiły w przyszłości, w tym wdrożenia w 2004 r. systemu informatycznego niezbędnego dla zbierania i utrwalania danych o transakcjach, będą mogły zostać zaliczone przez domy maklerskie do kosztów uzyskania przychodów. W odpowiedzi Ministerstwo Finansów wyjaśniło⁷⁶⁷, że do kosztów uzyskania przychodów bez wątpliwości należy zaliczyć również wydatki wynikające z nałożonego na podatnika obowiązku ich ponoszenia. Z tych względów należy uznać, że ponoszone przez domy maklerskie wydatki związane z obowiązkiem przygotowania i doręczenia informacji podatkowych PIT-8C mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Ustawa z dnia 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, oczekująca na podpis Prezydenta zawiera postulowaną zmianę art. 24 ust. 10.

8. W dniu 15 listopada 2004 r. Rzecznik wystąpił w sprawie zaliczania do kosztów uzyskania przychodów wartości diet z tytułu podróży służbowych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie usług transportu samochodowego⁷⁶⁸. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług transportu samochodowego brak jest uzasadnienia aby przyjąć, iż wykonywanie przez te osoby zadań poza miejscowością podaną w zgłoszeniu o dokonanie wpisu do ewidencji gospodarczej wiąże się z odbyciem podróży służbowej. Świadczenie usług transportowych w ramach wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej stanowi istotę tej działalności, a zatem nie może być utożsamiane z odbywaniem podróży służbowej w rozumieniu art. 23 ust. 1

⁷⁶⁶ Pismo z 18.03.2004 r. PB5-RD-033-2-106/04.

⁷⁶⁷ Pismo z 4.11.2004 r. PB5/AG-8214-9925-256/04.

⁷⁶⁸ RPO-450290-VI/03.

pkt 52 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W ocenie Rzecznika z powyższym poglądem nie można się zgodzić. Treść wymienionego przepisu nie zawiera wyłączeń podmiotowych, co oznacza, że wszystkie osoby prowadzące działalność gospodarczą i osoby z nimi współpracujące mają prawo zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu wartość diet z tytułu podróży służbowych w części nie przekraczającej wysokości diet przysługujących pracownikom. W oczekiwaniu na ostateczne stanowisko Ministra Finansów rozważany jest także wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

C. Podatek od nieruchomości

Zmiany dokonane ustawą z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷⁶⁹, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy⁷⁷⁰, miały na celu przede wszystkim ujednoczenie zasad opodatkowania nieruchomości i dostosowania ich do wymogów gospodarki rynkowej (m.in. przez zrównoważenie wysokości obciążeń dla poszczególnych rodzajów nieruchomości), zwiększenie dochodów własnych gmin z tytułu podatków oraz zapewnienie większej stabilności dochodów, a także wzmocnienie autonomii gmin w administrowaniu podatkami. W konsekwencji organy samorządowe kreują obecnie nadmierny fiskalizm, co wywołuje sprzeciw podatników, którzy są zaskakiwani wysokością zobowiązań podatkowych ustalanych przez organy podatkowe. W 2004 r. zastrzeżenia budziły szczególnie zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości części nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Do tej pory podatnikami podatku od nieruchomości byli jedynie posiadacze całej nieruchomości bądź obiektów budowlanych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Nowelizacja rozszerzyła krąg podatników o osoby będące w posiadaniu części takich nieruchomości. Konieczne, w ocenie ustawodawcy, z przyczyn ekonomiczno-społecznych, stało się wyłączenie poza zakres tego podatku osób fizycznych posiadających lokale mieszkalne, co też uczynił, a osoby fizyczne posiadające lokale mieszkalne, stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego są podatnikami podatku od nieruchomości tylko wtedy, gdy lokal stanowi odrębną własność. Ta regulacja poddana została ostrej krytyce przede wszystkim przez podatników, którzy na podstawie umowy cywilnej (naj-

⁷⁶⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1683 ze zm.

⁷⁷⁰ Druk sejmowy Nr 828/02.

mu lub dzierżawy) wynajmują lub dzierżawią lokal od jednostki samorządu terytorialnego, w którym prowadzą działalność gospodarczą. Takie obciążenie, zdaniem podatników, niejednokrotnie prowadzi do likwidacji części miejsc pracy, czy wręcz zamknięcia prowadzonej działalności gospodarczej. Kolejnym rozwiązaniem kwestionowanym przez podatników jest zmiana kwalifikacji użytkowanych gruntów spowodowana w wielu gminach kompleksową modernizacją ewidencji gruntów i budynków, efektem której jest opodatkowanie gruntu, który dotychczas opodatkowany był podatkiem rolnym. Zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁷⁷¹, podatek rolny na dany rok podatkowy od 1 ha od gruntów nie stanowiących gospodarstwa rolnego wynosi równowartość pieniężną 5q żyta obliczonej według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały poprzedzającego rok podatkowy. Podatek wyliczony w ten sposób jest znacznie niższy niż podatek od nieruchomości za grunty nie będące użytkami rolnymi. W tej sytuacji ustalane zobowiązania podatkowe wzrosły i w wielu przypadkach przekraczają możliwości płatnicze zobowiązanych, a samorzady kontynuując politykę fiskalną coraz rzadziej korzystają z przyznanych im uprawnień obniżenia podatku lub stosowania ulg. Problemem sygnalizowanym Rzecznikowi w wielu skargach jest opodatkowanie jednostek organizacyjnych oświaty (szkół, zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli), także tych niepublicznych, w przypadku gdy są właścicielami, posiadaczami samoistnymi albo też posiadaczami zależnymi na podstawie innych tytułów. Postanowienia ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷⁷², przewidują zastosowanie zwolnienia z podatków oraz opłat z tytułu odpowiednio: zarządu, użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości szkolnych, zarówno wobec placówek publicznych, jak i niepublicznych (art. 81 i art. 90 ust. 7). Ustawodawca traktuje te podmioty w sposób równy. W przypadku posiadania nieruchomości na podstawie innego tytułu niż wyszczególniony w ustawie, bez względu na to czy jest to placówka publiczna czy też niepubliczna, będzie podlegała ona opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Można jedynie domniemywać, że placówki publiczne nie podlegają opodatkowaniu tym podatkiem, a to z uwagi na fakt, iż jako prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego „korzystają” z ich majątku i dlatego nie są właścicielami, posiadaczami samoistnymi albo też posiadaczami zależnymi, a co w konsekwencji oznacza, iż nie są opodatkowane podatkiem od nieruchomości.

⁷⁷¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.

⁷⁷² Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

D. Podatek od środków transportowych

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych w art. 8 pkt 1 stanowi o opodatkowaniu tym podatkiem samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) od 3,5 tony. Pojawiły się wątpliwości, czy samochód ciężarowy o DMC równej 3,5 tony także należy obciążyć podatkiem. Podatnicy uważają, że posiadanie takiego pojazdu nie skutkuje powstaniem obowiązku podatkowego. Zwolennicy tej tezy wskazują na art. 8 pkt 2 omawianej ustawy, w którym ustawodawca wyraźnie określił, że opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają samochody ciężarowe o DMC równej lub wyższej niż 12 ton i taki zapis nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, że pojazd o DMC równej i powyżej 12 ton jest opodatkowany. Zdaniem Ministerstwa Finansów kierując się przyjętą zasadą, że przepisy prawa podatkowego należy interpretować ściśle, środkiem transportowym jest wskazany w przepisie samochód ciężarowy i jego dopuszczalna masa całkowita określona w dowodzie rejestracyjnym, w którym dokonano wpisów m.in. na podstawie świadectwa homologacji i jeżeli wynosi ona 3,5 tony, oznacza to, iż pojazd taki podlega opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych, a jego wysokość wyznaczają stawki określone w uchwale rady gminy. W sprawie wypowiedziało się również Ministerstwo Infrastruktury, które podobnie jak Ministerstwo Finansów, wyraziło pogląd, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami pojazdy o masie całkowitej do 3,5 tony (czyli także te ważące dokładnie 3,5 tony) podlegają opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. Problem ten był przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził⁷⁷³, że art. 8 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowiący, iż opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 tony i poniżej 12 ton, jest jasny, a domaganie się jego interpretacji oznacza żądanie wyjścia poza bezpośredni sens tekstu ustawy. Jeżeli DMC pojazdu wynosi 3,5 tony jest on opodatkowany. Ciągłe pozostaje aktualna kwestia „podwójnego” opodatkowania pojazdów ciężarowych, tj. akcyzą i podatkiem od środków transportowych. Podatnicy wskazują, że likwidacja podatku drogowego była wprowadzona równoległe z podniesieniem podatku akcyzowego. Tak więc obowiązująca regulacja stanowi o nierówności wobec prawa, właścicieli pojazdów osobowych, którzy nie płacą podatku od posiadania środków transportowych. Trybunał Konstytucyjny po raz kolej-

⁷⁷³ Wyrok z 20.07.2004 r., FSK 154/04.

ny badał sprawę i stwierdził, że regulacja ta nie stanowi o nierówności wobec prawa i jest zgodna z Konstytucją⁷⁷⁴.

E. Postępowanie podatkowe

1. W wystąpieniu z dnia 25 sierpnia 2004 r., skierowanym do Ministra Finansów⁷⁷⁵, Rzecznik wskazał na istnienie „luki” mogącej utrudnić stromom postępowania realizację ich prawa wglądu do akt sprawy przed ewentualnym wniesieniem skargi do sądu administracyjnego (art. 178 Ordynacji podatkowej). Na zasadzie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁷⁶ od 1 stycznia 2004 r. skargę do sądu administracyjnego wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Rzecznik podniósł, że Ordynacja podatkowa nie zawiera uregulowań określających w jakim czasie organ odwoławczy powinien zwrócić akta postępowania podatkowego organowi pierwszej instancji, w szczególności czy przed upływem terminu do złożenia skargi, czy po jego upływie. Kwestii tej nie regulują akty wykonawcze. Tymczasem oczekiwania podatnika, że w sytuacji gdy nie upłynął termin do złożenia skargi akta będą pozostawały w dyspozycji organu wydającego decyzję, której ewentualna skarga może dotyczyć i że do tego organu należy się zwrócić o udostępnienie akt – są racjonalne i uzasadnione, tym bardziej, że skargę składa się za pośrednictwem tego właśnie organu. Gdy siedziba urzędu skarbowego znajduje się w innej miejscowości niż siedziba izby skarbowej akta są zwracane za pośrednictwem poczty. W tym czasie wyłączona jest w ogóle możliwość zapoznania się z nimi przez stronę, co jednak nie wstrzymuje biegu terminu do złożenia skargi. Rzecznik postulował rozważenie przez Ministra Finansów celowości uregulowania zasady pozostawiania akt podatkowych w dyspozycji organu odwoławczego do upływu terminu do ewentualnego złożenia skargi. Minister Finansów podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, że w celu

⁷⁷⁴ Wyrok z 26.10.2004 r., Sk 7/04. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podniósł, że zasada jednakowego traktowania musi uwzględniać sytuację, w jakiej znajdują się porównywane podmioty. W tym wypadku porównano charakter pojazdów i stwierdzono, że wykorzystywanie aut ciężarowych oraz autobusów powoduje większe uszkodzenie dróg i znaczniejsze zanieczyszczenie środowiska niż eksploatacja samochodów osobowych i z tych powodów obciążenie właścicieli pojazdów ciężarowych podatkiem od środków transportowych jest uzasadnione.

⁷⁷⁵ RPO-470632-VI/04.

⁷⁷⁶ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

zagwarantowania stronie możliwości korzystania w pełnym zakresie z uprawnień wynikających z art. 178 Ordynacji podatkowej w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw zaproponowane zostało dodanie przepisu art. 234a stanowiącego, że organ odwoławczy zwraca akta sprawy organowi pierwszej instancji po upływie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego⁷⁷⁷.

2. Przepis art. 33 § 4 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w brzmieniu obowiązującym do końca 2002 r. stanowił, iż „decyzja o zabezpieczeniu wygasa z dniem doręczenia decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej”. Skutkiem wygaśnięcia decyzji o zabezpieczeniu, zgodnie z przyjętą praktyką organów podatkowych⁷⁷⁸ dochodzi do braku niezależności rozpoznania odwołania wniesionego od decyzji o zabezpieczeniu należności, a to ze względu na bezprzedmiotowość postępowania odwoławczego (art. 233 § 1 pkt 2 lit. b w związku z art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej). W obecnie obowiązującym stanie prawnym w wyniku wprowadzanych zmian w ustawie Ordynacja podatkowa przepis art. 33 już nie istnieje, jednakże analogiczna zasada dotycząca bytu decyzji o zabezpieczeniu po doręczeniu decyzji wymiarowej została zwarta w przepisie art. 33a § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej. Nie można więc uznać, iż zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą. Postępowanie związane z zabezpieczeniem zobowiązań podatkowych na majątku podatnika ma charakter tymczasowy i pomocniczy w stosunku do postępowania wymiarowego – zasadniczego w całym postępowaniu podatkowym, służąc zabezpieczeniu interesu budżetu Państwa poprzez zabezpieczenie środków finansowych na pokrycie tychże zobowiązań⁷⁷⁹. Niezależnie, iż postępowanie zabezpieczające można uznać za tymczasowe czy pomocnicze w stosunku do postępowania wymiarowego – ma ono charakter całkowicie odrębny i rządzi się własnymi prawami. Postępowanie to nie po-

⁷⁷⁷ Pismo z 10.09.2004 r. SP1-686-063-79/BM6-11235/04/AR.

⁷⁷⁸ Potwierdzoną wyrokami NSA, przykładowo z 14.12.2000 r., III SA 7499/98.

⁷⁷⁹ Instytucję zabezpieczenia w brzmieniu obowiązującym do końca 2002 r. regulował art. 33 ustawy Ordynacji podatkowej. Jego § 1 stanowił, iż zobowiązanie podatkowe może być zabezpieczone na majątku podatnika przed terminem płatności podatku, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane. Następnie został on uszczegółowiony o przykładowe okoliczności w których wskazana w przepisie „uzasadniona obawa” ma miejsce. Zabezpieczenie może być dokonane po wszczęciu postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej a jeszcze przed wydaniem decyzji wymiarowej również w przypadku zaistnienia uzasadnionej obawy, że zobowiązanie nie zostanie wykonane (art. 33 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa).

siada charakteru bezwarunkowego i może być wszczęte jedynie po spełnieniu ustawowej przesłanki jaką jest „uzasadniona obawa” nie wykonania zobowiązania podatkowego. W praktyce z „uzasadnioną obawą” niewykonania zobowiązania mamy do czynienia przede wszystkim w razie powstania trudnej sytuacji finansowej podmiotu zobowiązanego, a także w przypadku obawy wyzbywania się majątku, uzasadnionej wcześniejszymi praktykami tego podmiotu, gdy na przykład nieuiszczanie należności często jest efektem sporu co do tego, czy są one należne i nie wynika ani z braku majątku, ani ze złej woli zobowiązanego⁷⁸⁰. Wydanie decyzji zabezpieczającej zobowiązanie podatkowe na majątku podatnika może powodować daleko idące skutki w kondycji finansowej podatnika, w skrajnych przypadkach może doprowadzić do upadku podmiotu gospodarczego (np. w sytuacji zabezpieczenia na rachunkach bankowych podatnika). Kwestionującemu zasadność wydania decyzji o zabezpieczeniu podatnikowi służy prawo odwołania się od tej decyzji do organu podatkowego drugiej instancji. Jednakże w zależności od długości trwania postępowania wymiarowego odwołanie takie ma możliwość zostać rozpatrzone bądź nie. Jeśli wcześniej zostanie wydana decyzja wymiarowa, to zgodnie z art. 33 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w brzmieniu obowiązującym do końca 2002 r. (i art. 33a w obecnie obowiązującym stanie prawnym) decyzja o zabezpieczeniu wygasa, co powoduje brak możliwości rozpatrzenia odwołania od decyzji organu podatkowego I instancji, i w następstwie uniemożliwia kontrolę sądową rozstrzygnięcia organu podatkowego. Tak więc mamy w tym przypadku do czynienia z „pułapką prawną”, w której mimo, iż podatnikowi przysługuje prawo do środka odwoławczego w przypadku, gdy przed rozpoznaniem przez organ II instancji decyzji zabezpieczającej zobowiązania podatkowego na majątku podatnika zostanie wydana decyzja wymiarowa nie dochodzi do merytorycznych rozstrzygnięć w zakresie zasadności zastosowania zabezpieczenia a jedynie organ II instancji stwierdzi bezprzedmiotowość postępowania ze względu na wygaśnięcie decyzji zabezpieczającej. Jeżeli natomiast na decyzję II instancji podatnik złoży skargę do sądu administracyjnego ten, zgodnie z przyjętym dotychczas orzecznictwem potwierdzi prawidłowość działania organu podatkowego. De facto więc podatnik został pozbawiony możliwości skutecznego zaskarżenia decyzji zabezpieczającej organu I instancji, która może spowodować daleko idące skutki

⁷⁸⁰ Patrz M. Rusinek: Komentarz do ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387).

finansowo-gospodarcze dla podatnika. Możliwość doprowadzenia do weryfikacji sądowno administracyjnej rozstrzygnięć organów podatkowych w zakresie wymiaru podatku w niczym nie usprawiedliwia faktu pozbawienia kontroli sądowej decyzji zabezpieczającej wydanej w odrębnym postępowaniu i opartej na samoistnych przesłankach, która może ważyć o bycie finansowo-ekonomicznym podatnika. Również środki prawne mające zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, pod którego reżimem następuje zabezpieczenie zarówno w trakcie obowiązywania jak i po wygaśnięciu decyzji o zabezpieczeniu nie rozstrzygają zasadności i wydania decyzji zabezpieczającej, gdyż dotyczy ona samego postępowania zabezpieczającego i skutków tym postępowaniem wywołanych. Taki stan rzeczy może powodować sytuacje, w których dokonane zabezpieczenie może być nieuzasadnione a brak kontroli instancyjnej i sądowej może prowadzić do nadużywania przez organy podatkowe tej instytucji prawnej. Jeśli podatnik w wyniku takich działań poniósł określone szkody – ma prawo domagać się na drodze sądowej (przed sądem cywilnym) odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. W sytuacji gdy w toku postępowania podatkowego a także przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podatnik nie ma możliwości wykazania, że decyzja o zabezpieczeniu na jego majątku była bezzasadna, gdyż nie zachodziła uzasadniona obawa (a nie tylko niesprawdzone obawy), że zobowiązanie podatkowe nie będzie wykonane – proces odszkodowawczy za szkody wyrządzone taką decyzją zabezpieczającą staje się dla podatnika bez szansy, zwłaszcza w kontekście ostatnich zmian wprowadzonych w Kodeksie cywilnym ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Wskazana ustawa wprowadziła nowe unormowania dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej obowiązujące od dnia 1 września 2004 r. Art. 417 w § 2 stanowi, iż jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Brak możliwości rozpatrzenia wniesionego odwołania i weryfikacji sądowej decyzji o zabezpieczeniu pozbawia podatnika możliwości uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa nawet jeśli wydanie decyzji zabezpieczającej zobowiązania podatkowe na majątku podatnika doprowadziło do powstania wymiernych strat materialnych. Także ograniczona zostaje ochrona praw podatnika przez pozbawienie go możliwości skutecznego kwestionowania takich decyzji. Dlatego możliwość dokonania sądowego rozstrzygnięcia w zakresie zasadności dokonanego zabezpieczenia ma za-

sadnicze znaczenie zarówno w postępowaniu podatkowym jak i w postępowaniu sądowym a także ewentualnym procesie odszkodowawczym prowadzonym przez poszkodowanego podatnika przeciwko Skarbowi Państwa. Istniejący stan prawny, w którym wygaśnięcie decyzji zabezpieczającej pozbawia podatnika możliwości dochodzenia zasadności zastosowanego wobec niego zabezpieczenia majątkowego, powinien ulec zmianie, ze względu na niedostateczną ochronę interesów podatnika niewspółmierną w stosunku do ochrony jaką dysponuje Skarb Państwa.

F. Działania Rzecznika w sprawach celnych

1. W 2004 r. Rzecznik podejmował działania w sprawach celnych przede wszystkim w aspekcie indywidualnym. Dotyczy to m.in. spraw związanych z wymiarem tzw. opłaty manipulacyjnej dodatkowej w wysokości wartości celnej niezgłoszonego do odprawy towaru – ujawnionego w wyniku rewizji celnej. Stanowił o tym obowiązujący do dnia 30 kwietnia 2004 r. przepis art. 276 § 2 Kodeksu celnego. W sprawie tej regulacji wystąpiła do Rzecznika Prezydent Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych⁷⁸¹, opisując postępowanie urzędu celnego wobec firmy przewozowej, obciążonej wskazaną opłatą manipulacyjną dodatkową w wysokości niezgłoszonego do odprawy towaru (ujawnionego w wyniku rewizji celnej). Zgodnie z obowiązującym do końca kwietnia br. przepisem art. 276 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny⁷⁸², w przypadku gdy po przedstawieniu towaru organ celny wykazał różnicę między towarem przedstawionym a ujawnionym w wyniku rewizji celnej, od osoby, o której mowa w art. 39 (tj. od osoby, która wprowadziła towary na polski obszar celny lub od osoby, która przejęła odpowiedzialność za te towary po ich wprowadzeniu), pobierało się opłatę manipulacyjną dodatkową. Jednakże wskazany przepis obowiązywał do końca kwietnia 2004 r.; z tym dniem, zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne⁷⁸³, Kodeks celny utracił moc obowiązującą – został on bowiem uznany za niezgodny z obowiązującymi w Unii Europejskiej standardami. Od dnia 1 maja 2004 r. w zakresie prawa celnego zaczęły obowiązywać wprost przepisy wspólnotowego prawa celnego oraz weszła w życie nowa ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne⁷⁸⁴. Regulacje zawarte w ww. wymienionych aktach nie prze-

⁷⁸¹ RPO-468129-VI/04.

⁷⁸² Dz.U. 2001 r., Nr 75, poz. 802 ze zm.

⁷⁸³ Dz.U. Nr 68, poz. 623.

⁷⁸⁴ Dz.U. Nr 68, poz. 623.

widują poboru opłaty w sytuacji wykazania, w wyniku rewizji nadwyżki towaru ujawnionego w stosunku do przedstawionego – ale, ponieważ prawo nie działa wstecz, nie mają one zastosowania we wcześniej prowadzonych sprawach.

2. Problemy związane z przywozem na polski obszar celny „samochodów składaków” oraz odzieży używanej, w których to sprawach urzędy celne wznawiają postępowania i dokonują ponownego wymiaru cła w znacznie większej niż pierwotnie ustalona kwocie, były już sygnalizowane w Informacjach za 2002 r. i za 2003 r. W chwili obecnej do Biura Rzecznika nie napływają już zbiorowe skargi w tego rodzaju sprawach, a te, które napływają dotyczą pojedynczych zdarzeń. W przypadkach przywozu na polski obszar celny części samochodowych, z których następnie zostaje złożony kompletny pojazd najczęściej zaczęły już wpływać pierwsze wnioski o złożenie skarg kasacyjnych do NSA od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, oddalających skargi na ostateczne decyzje organów celnych. Jednakże, wobec utrwalonego orzecznictwa w tego rodzaju sprawach, w tym zwłaszcza orzecznictwa Sądu Najwyższego, który w wyroku⁷⁸⁵, wydanym w wyniku rozpoznania rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Ministra Sprawiedliwości orzekł, że „sprowadzenie do Polski (...) części samochodowych, z którym potem zostaje złożone jedno kompletne auto danej marki, należy traktować jako przywóz gotowego wyrobu. Uzyskanie przez urząd celny informacji o rejestracji „składaka” jest nową okolicznością faktyczną stanowiącą przesłankę do wznowienia postępowania dotyczącego wymiaru cła” – Rzecznik odmówił wniesienia rewizji nadzwyczajnych w tego rodzaju sprawach.

3. Wnioski o podjęcie działań w związku z przywozem na polski obszar celny odzieży używanej (wpływające już do BRPO coraz rzadziej) dotyczą natomiast niemal wyłącznie poszczególnych, indywidualnych spraw – w których Rzecznik zwraca się do organów celnych o wyjaśnienia, a zainteresowani są informowani o przysługujących im prawach w toku postępowania administracyjnego oraz sądowo-administracyjnego.

G. Problematyka ubezpieczeń majątkowych i osobowych

1. W dalszym ciągu odszkodowania wypłacane ofiarom wypadków drogowych z tytułu ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej odpowiedzialnego za szkodę są w wielu przypadkach zaniżone. Szczególnie niskie (relatywnie) są odszkodowania z tytułu krzywdy poniesionej przez najbliż-

⁷⁸⁵ Wyrok z 8.07.1998 r. sygn. III RN 45/98.

szą rodzinę w związku z wypadkiem śmiertelnym osoby najbliższej. „Targi” o wysokość odszkodowania z zakładu ubezpieczeń bywają żenujące. Także likwidacja szkód – szczególnie szkód w pojazdach mechanicznych – jest prowadzona przez niektóre zakłady ubezpieczeń w taki sposób aby należne odszkodowanie było możliwie najniższe. Zasada prawa cywilnego, że naprawienie szkody powinno doprowadzić do stanu sprzed jej wyrządzeniem – nie jest stosowana. Forsowane są poglądy obliczania szkody rzeczowej wedle cenników zakładu ubezpieczeń, a nie wedle obowiązujących cen na terenie którym szkoda będzie naprawiana, stosowanie do naprawy części używanych (a nie nowych) itp. Na tym tle dochodzi do sporów między zakładem ubezpieczeń poszlakowych i warsztatem naprawczym.

2. Utrudnione przez zakłady ubezpieczeń bywa zapoznawanie się poszkodowanych z aktami szkodowymi.

3. Niektóre zakłady ubezpieczeń na życie w ogólnych warunkach ubezpieczeń wyłączają odpowiedzialność za zdarzenie zarażenia wirusem HIV w czasie trwania ubezpieczenia, co nosi cechy dyskryminacji. Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich w 2004 r. podjął działania⁷⁸⁶, których celem było zbadanie, czy w postanowieniach ogólnych warunków ubezpieczenia lub samej treści umowy ubezpieczenia na życie – które oferowane są przez zakłady ubezpieczeń – wyłączona jest odpowiedzialność ubezpieczyciela w przypadku, gdy doszło do ujawnienia zakażenia wirusem HIV oraz gdy choroba i śmierć osoby ubezpieczonej nastąpiła w wyniku rozwinięcia choroby oportunistycznej, związanej z zarażeniem. Przeprowadzona analiza treści ogólnych warunków ubezpieczenia wykazała, iż jeżeli przed zawarciem umowy ubezpieczenia nie zostanie wykryte zakażenie wirusem HIV i wszystkie informacje przedstawione przez ubezpieczonego w tym zakresie będą prawdziwe – to okoliczność, iż zakażenie nastąpiło lub ujawniło się w trakcie trwania ochrony ubezpieczeniowej nie będzie może powodować konsekwencji w postaci odmowy wypłaty świadczenia z tytułu śmierci ubezpieczonego niezależnie od przyczyn tej śmierci. Dokonana analiza potwierdziła również, że niektórzy ubezpieczyciele stosują w ogólnych warunkach ubezpieczeń klauzule, które ograniczają wypłatę świadczenia do kilkuletniego okresu karencji od zawarcia umowy ubezpieczenia, i odmawiają ochrony gdy osoba ubezpieczona (np. zakażona wirusem HIV) we wniosku ubezpieczeniowym zataiła lub podała informacje nieprawdziwe. Jednakże te zakłady ubezpieczeń wypłacają świadczenie w sytuacji, gdy zatajone informacje nie miały wpływu na

⁷⁸⁶ RPO-415607-VI/02.

prawdopodobieństwo zajścia zdarzenia ubezpieczeniowego. Również na rynku ubezpieczeniowym prowadzą swoją działalność ubezpieczyciele, którzy w sytuacji, gdy osoba zarażona wirusem HIV zgłosi się do ubezpieczenia – po odbyciu konsultacji medycznej – mogą objąć ochroną skutki choroby na warunkach indywidualnych. Jednakże warto zaznaczyć, że każdorazowe objęcie ochroną ubezpieczeniową na warunkach odbiegających od standardu wiązać się będzie z dostosowaniem wysokości składki do stanu zdrowia osoby obejmowanej ochroną. Są jednak zakłady ubezpieczeń na życie, które preferują ogólne warunki ubezpieczeń zawierające klauzule na podstawie których nie wypłacą odszkodowania nawet w sytuacji zarażenia się wirusem HIV po zawarciu umowy ubezpieczenia oraz w sytuacji, gdy ubezpieczony – badany przed zawarciem umowy nie wykazywał zakażenia.

15. Problematyka prawa przewozowego

1. W związku z tym, że w dniu 31 października 2002 r. do Komisji Infrastruktury Sejmu RP skierowany został Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw⁷⁸⁷, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Przewodniczącego Komisji o rozważenie możliwości zmiany treści art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe⁷⁸⁸ przy okazji zmiany pkt 1 tego przepisu i uzupełnienie o odpowiednie wytyczne ustawowe albowiem – zdaniem Rzecznika – ustawa nie określa w jakim zakresie Minister właściwy do spraw transportu powinien określić w rozporządzeniu wysokość opłat dodatkowych w każdej z przedstawionych w ustawie okoliczności⁷⁸⁹. W myśl art. 34 ust. 1 pkt 2 Prawa przewozowego Minister właściwego do spraw transportu określa, w drodze rozporządzenia: sposób ustalenia opłat dodatkowych w razie niedopełnienia obowiązków zapłaty należności przewozowych z tytułu przewozu osób, naruszenia przepisów o zabieraniu ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy oraz spowodowania zatrzymania lub zmiany trasy środka transportowego bez uzasadnionej przyczyny. W piśmie do Przewodniczącego Komisji Rzecznik podniósł, iż Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach wyraził pogląd, iż upoważnienie ma być zawarte w ustawie i w celu jej wykonania, ma mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym ma „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”, podmiotowym ma określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania” oraz treściowym ma określać „wytyczne dotyczące treści aktu”. Nie może być upoważnieniem blankietowym. Przepis upoważniający powinien być zredagowany tak, aby wyznaczał pewne minimum kierunku unormowań, które mają być zawarte w akcie wykonawczym. Wobec jednoznaczności zasad konstytucyjnych należałoby uznać, iż brak w ustawie wytycznych stanowi podstawę dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli zostały spełnione pozostałe wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na wskazane wystąpienie. W dniu 13 maja 2003 r.

⁷⁸⁷ Druk Nr 1044.

⁷⁸⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z 2001 r. Nr 125, poz. 1371 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 130, poz. 1112.

Rzecznik ponownie poprosił Przewodniczącego o przedstawienie stanowiska Komisji Infrastruktury w tej sprawie. Przewodniczący Komisji Infrastruktury nie udzielił odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, w pracach nad art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw⁷⁹⁰, który z dniem 1 stycznia 2004 r. zmienił art. 34 ust. 1 pkt 1 Prawa przewozowego nie uwzględnił stanowiska Rzecznika. Takie stanowisko Komisji Infrastruktury i Parlamentu spowodowało, iż w dniu 29 czerwca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne Sądu Rejonowego w Łodzi w sprawie konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 9 kwietnia 1999 r. w sprawie sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób oraz zabieranych ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy⁷⁹¹. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 33a ust. 3 Prawa przewozowego w zakresie, jakim przewiduje pobieranie jednakowej opłaty dodatkowej jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał orzekł także, że art. 34 ust. 1 pkt 2 Prawa przewozowego oraz rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 9 kwietnia 1999 r. w sprawie sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób oraz zabieranych ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepisy uznane za niekonstytucyjne utracą moc obowiązującą z dniem 31 stycznia 2005 r.

2. Rzecznik zwrócił się do Prezesa zarządu PKP S.A.⁷⁹² w związku z remontem w marcu 2003 r. na głównych traktach kolejowych sieci linii kolejowej w zakresie modernizacji nawierzchni torowej i podtorza. W związku z tym, zmieniony został rozkład jazdy kilkudziesięciu pociągów osobowych i dalekobieżnych. Pociągi na tych trasach poruszały się z prędkością do 50 km na godzinę i dokonując częstych postoi, co znacznie wydłużało czas podróży. Zdaniem podróżnych, cena usługi powinna odzwierciedlać jakość jej wykonania. Dlatego też, PKP na czas utrudnień w podróży powinna wprowadzić obniżkę cen biletów. Byłoby to formą zadośćuczynienia za trudności w korzystaniu z usług świadczonych przez Spółkę, która nie ma konkurencji na rynku przewozów pasażerskich. Prezes Spółki PKP S.A. poinformował, iż zezwolono podróżnym na prze-

⁷⁸⁹ RPO-420073-VI/02 z 10.01.2003 r.

⁷⁹⁰ Dz.U. Nr 149, poz. 1452.

⁷⁹¹ Sygn. P 20/02.

⁷⁹² RPO-440458-IV/03.

jazd pociągiem pośpiesznym na podstawie biletu okresowego ważnego na przejazd pociągiem osobowym bez dokonywania dopłaty do pociągów pośpiesznych z wyłączeniem PKP S.A. osób, które podróżowały na podstawie biletu jednorazowego i przed zawarciem umowy znały rozkład jazdy ustalony na czas remontu i warunki podróży. Prezes uznał, że konieczność utrzymania cen za przejazd na tym odcinku wynika z umowy zawartej pomiędzy PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., która nie przewiduje zmiany kategorii pociągów. Zdaniem Rzecznika – jeżeli wysokość należności za przejazd w czasie remontu linii kolejowej się nie zmienia w stosunku do okresu w którym pociągi jechały zgodnie z ustalonym rozkładem jazdy – to należy przyjąć, że przewoźnik od początku zakładał, iż za gorszą usługę pobierać będzie taką samą zapłatę. PKP nie wykazały, że podjęły szeroką akcję informacyjną wskazującą na konieczność wydłużenia czasu przewozu oraz niegodności związanych z przewozem. Podróżni mogli podnieść zarzut wykorzystywania pozycji monopolistycznej przez PKP i wykorzystywanie ich przymusowego położenia. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż przymusowe położenie w rozumieniu art. 388 § 1 Kc polega na takich warunkach materialnych, osobistych lub rodzinnych, które zmuszają do zawarcia umowy nawet bez ekwiwalentności przewidzianych w niej świadczeń („za wszelką cenę”) lub nie pozwalają na swobodne pertraktacje⁷⁹³. Konieczność skorzystania z usług świadczonych przez PKP o niższej jakości, a po cenie jaka obowiązywała przed pracami remontowymi i brak możliwości pertraktacji umów przewozu można ocenić jako wykorzystywanie przymusowego położenia pasażerów. Dlatego też, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał skargi – w tej materii – na działania PKP za zasadne. Rzecznik został poinformowany, że PKP Przewozy Regionalne Spółka z o.o. prowadzi prace nad wprowadzeniem rozwiązań przez przewoźników Kolejowych Unii Europejskiej w zakresie rekompensat oraz odszkodowań finansowych dla podróżnych w związku z naruszeniem umowy przewozy m.in. z tytułu opóźnionego przyjazdu pociągu do stacji przeznaczenia. Rekompensata finansowa polegająca na zwrocie określonej procentowo części ceny biletu lub w formie biletu na bezpłatny przejazd jest uzależniona od rodzaju opóźnionego pociągu i przedziału czasowego opóźnienia. Zdaniem PKP zmiany te wymagają licznych regulacji prawnych i zwiększonych środków finansowych kompensujących koszty przyjętych rozwiązań. Natomiast dla osób, które zakupiły bilety przed ogłoszeniem zmian w rozkładzie jazdy i nie mogły zmienić planu podróży, w przypadku wystąpienia

⁷⁹³ Wyrok z 11.10.1973 r. I PR 388/73.

z uzasadnionym roszczeniem, z tytułu poniesionych szkód w związku z opóźnionym przejazdem pociągu, PKP zadeklarowała pozytywne odniesienie się do reklamacji.

3. W grudniu 2003 r. Rzecznik, w związku ze skargami zainteresowanych przedsiębiorców prowadzących szkoły nauki jazdy skierował wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie szkolenia kandydatów na kierowców, polegającego na wprowadzeniu rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 14 grudnia 2001 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów⁷⁹⁴ swego rodzaju rejonizacji dla miejsca dozwolonego położenia szkół⁷⁹⁵. Rzecznik otrzymał stanowisko Infrastruktury w lutym 2004 r. Wynika z niego, że wprawdzie zgodnie z § 3 ust. 4 powołanego rozporządzenia nałożono na przedsiębiorcę prowadzącego ośrodki nauki jazdy ograniczenie terytorialne umiejscowienia infrastruktury ośrodka szkolenia kierowców do powiatu właściwego ze względu na siedzibę ośrodka oraz powiatów ościennych, jednakże przepis ten ogranicza jedynie zasięg działania pojedynczego ośrodka szkoleniowego i przedsiębiorcy. Każdy przedsiębiorca ma możliwość stworzenia następnego ośrodka z siedzibą w innym miejscu. Wiąże się to jednak z koniecznością uzyskania odrębnego zezwolenia na prowadzenie szkolenia kierowców w innym powiecie. Tworzenie przez jednego przedsiębiorcę kolejnych ośrodków szkolenia w różnych miejscach kraju na podstawie jednego tylko zezwolenia, praktycznie uniemożliwiłoby staroście, który wydał to zezwolenie prowadzenie nadzoru nad prawidłowością prowadzonego przez te ośrodki szkolenia. W ocenie Ministra Infrastruktury wprowadzone ograniczenia nie naruszają swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a jedynie porządkują sprawy związane z działalnością pojedynczego ośrodka szkolenia kierowców. Taki przepis niezbędny jest w celu osiągnięcia jak najlepszego wyniku szkolenia, a tym samym do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przyjęte rozwiązanie pozwala także na podejmowanie przez lokalne samorządy działań na rzecz uczciwej konkurencji. Mając na uwadze priorytetową kwestię sprawowania przez starostów nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania ośrodków nauki jazdy, co ma niewątpliwie bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, Rzecznik przyjął stanowisko resortu infrastruktury i sprawę uznał za zakończoną.

⁷⁹⁴ Dz.U. Nr 150, poz. 168.

⁷⁹⁵ RPO-441941-VI/04.

4. W ubiegłym roku Rzecznik podjął do zbadania obowiązków zawiadomienia urzędów skarbowych o wymianie dowodu osobistego pod rygorem odpowiedzialności karnej skarbowej. W listopadzie 2003 r. zostało w tej sprawie skierowane wystąpienie generalne do Ministra Finansów, w którym Rzecznik, zważywszy na powszechny obowiązek wymiany dowodów osobistych i istnienie systemu PESEL, zakwestionował celowość i zasadność nałożenia na obywateli dodatkowego obowiązku, polegającego na złożeniu do urzędu skarbowego deklaracji NIP uwzględniającej nowy numer dowodu, w ciągu 30-dni od wydania nowego dokumentu, pod rygorem odpowiedzialności karnej skarbowej⁷⁹⁶. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika otrzymał obszernie wyjaśnienia od Ministra Finansów, który jednak nie podzielił stanowiska RPO m.in. w sprawie wykorzystania systemu PESEL do aktualizowania danych podatników. Jednak wystąpienie Rzecznika spotkało się z aprobatą grup poselskich, które w marcu 2004 r. skierowały do Sejmu dwa projekty nowelizacji przepisów ustaw: o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. Jak wynika z uzyskanych przez Rzecznika informacji projekty te w pracach podkomisji nadzwyczajnej w Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych zostały połączone do wspólnego rozpatrzenia. Oba projekty uwzględniają stanowisko i postulaty Rzecznika. Ostatecznie nowelizacja art. 9 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników weszła w życie z dniem 1 lipca 2004 r. Art. 9 ustawy ustęp 1b stanowi, że: „Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych nie prowadzący działalności gospodarczej, dla których obowiązek aktualizowania danych wynika z faktu otrzymania dowodu osobistego, mogą dokonać zgłoszenia aktualizacyjnego za pośrednictwem organu wydającego dowód osobisty. Organ ten obowiązany jest do poinformowania podatnika o obowiązku złożenia zgłoszenia aktualizacyjnego oraz do przekazania zgłoszenia naczelnikowi urzędu skarbowego właściwego dla podatnika w terminie 7 dni od dnia złożenia przez podatnika tego zgłoszenia”.

5. W poprzednich latach Rzecznik – na skutek sygnałów obywateli – badał w aspekcie generalnym sprawę honorowania przez prywatnych przewoźników wykonujących zbiorowy transport drogowy osób, uprawnień pasażerów do przejazdów ulgowych, należnych m.in. inwalidom wojennym pierwszej grupy oraz towarzyszącym im opiekunom. Obowiązujący stan prawny, po dokonanej z dniem 28 września 2003 r. nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym nakłada na

⁷⁹⁶ RPO-455706-VI/03.

przewoźników wykonujących transport drogowy z mocy art. 18a ustawy obowiązek honorowania uprawnień pasażerów do ulgowych przejazdów określonych w odrębnych przepisach, w tym także w art. 16 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin⁷⁹⁷. Okoliczność czy przewoźnik zawarł z samorządem województwa umowę w sprawie dopłat, o której mowa w art. 8a ust. 4 pkt 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego, czy też nie, nie zwalnia przewoźnika z obowiązku stosowania ulg. Natomiast przewoźnik, który nie wykonuje ustawowego obowiązku honorowania ulg naraża się na sankcje administracyjno-prawne, określone odrębnymi przepisami ustawy o transporcie drogowym, łącznie z cofnięciem licencji. Tymczasem z sygnałów obywateli wynika, iż niektórzy przewoźnicy nie honorują tych ulg. Także Marszałek Województwa Mazowieckiego, do którego Rzecznik zwrócił się o zbadanie sprawy poinformował, iż całkowicie odmiennie stanowisku prezentuje resort infrastruktury, gdyż w piśmie z lipca 2004 r., dyrektor Departamentu Budżetu i Analiz Ekonomicznych, odpowiadając na pismo indywidualnego przewoźnika z terenu województwa mazowieckiego, stwierdził, że przewoźnicy autobusowi posiadający zezwolenia, ale nie otrzymujący dopłat lub nie ubiegający się o takie dopłaty – nie mają obowiązku honorowania uprawnień do ulg ustawowych w opłatach za wykonywane przewozy osób. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska do Ministra Infrastruktury, gdyż w ocenie Rzecznika taka interpretacja jest niedopuszczalna i godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa i stosowanego prawa. Z zasady tej wynika, że jeśli Państwo przyznało obywatelom określone prawa, jak prawo do ulg w opłatach za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego, przy czym uprawnienia te nie naruszają praw majątkowych przewoźników, którzy mogą uzyskać od samorządu województwa dopłaty za stosowanie owych ulg – obowiązkiem organów władzy wykonawczej jest czuwanie nad przestrzeganiem tych uprawnień. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury podzielił opinię Rzecznika w przedmiocie obowiązku respektowania przez uprawnionych przewoźników ulg ustawowych, bez względu na to czy zawarli umowę o refinansowanie kosztów stosowania ulg, czy też nie. W związku z powyższym, przekazał stanowisko resortu w tej sprawie wszystkim Marszałkom Województw.

6. W związku z sygnałami obywateli, iż funkcjonariusze Policji w trakcie kontroli drogowych kwestionują prawidłowość przegrody oddzielającej

⁷⁹⁷ Dz.U. z 2002 r., Nr 9, poz. 87 ze zm.

wnętrze kabiny kierowcy oraz pomieszczenia przeznaczonego do przewozu osób od przestrzeni ładunkowej, montowanej w niektórych samochodach rejestrowanych w okresie od maja 1999 r. do marca 2003 r., jako „ciężarowe”. Rzecznik podjął do zbadania generalnego problem warunków, jakim powinny odpowiadać te przegrody, oddzielające wnętrze kabiny kierowcy oraz pomieszczenia przeznaczonego do przewozu osób od przestrzeni ładunkowej. Z treści rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 kwietnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów i zakresu ich niezbędnego wyposażenia wynikało, że część osobowa pojazdu w samochodzie ciężarowym powinna być oddzielona od przestrzeni ładunkowej przegrodą o odpowiedniej wytrzymałości⁷⁹⁸. Rozporządzenie to obowiązywało od dnia 30 maja 1999 r. do dnia 13 marca 2003 r. i zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, które obowiązuje w przedmiotowym zakresie od dnia 13 marca 2003 r. Do samochodów ciężarowych zarejestrowanych po raz pierwszy po dniu 29 maja 1999 r. stosuje się przepis, w myśl którego kabina kierowcy oraz pomieszczenie przeznaczone do przewozu osób w samochodzie ciężarowym powinno być oddzielone od przestrzeni ładunkowej trwałą przegrodą o odpowiedniej wytrzymałości. Przepis § 8 ust. 4 pkt 8 określa warunki, jakim powinna odpowiadać przegroda. Warunki te są bardziej szczegółowe niż obowiązujące wcześniej i wiele pojazdów ich nie spełnia. Powstała wątpliwość, czy nowe warunki, jakim powinna odpowiadać przegroda w samochodach o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 t. mają zastosowanie wyłącznie do pojazdów rejestrowanych po raz pierwszy po dniu 29 maja 1999 r. Problem ten Rzecznik przedstawił Ministrowi Infrastruktury⁷⁹⁹. Podsekretarz Stanu poinformował, że Minister Infrastruktury, mając na uwadze zastrzeżenia zgłaszane przez użytkowników samochodów ciężarowych, wydał rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, dokonując zmiany wymagań wytrzymałościowych. Wymagania te dotyczą pojazdów ciężarowych zarejestrowanych po raz pierwszy na terytorium RP po dniu 13 marca 2003 r.

7. Na skutek skarg obywateli Rzecznik w sierpniu 2004 r. skierował wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie nałożonego obowiązku

⁷⁹⁸ Dz.U. Nr 44, poz. 432.

⁷⁹⁹ RPO-468276-VI.

przeprowadzenia badań technicznych pojazdu mechanicznego, w którym w związku ze zdarzeniem powodującym odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia dokonana została naprawa na kwotę przekraczającą dwa tysiące złotych⁸⁰⁰. Obowiązek przeprowadzenia badań technicznych pojazdu mechanicznego, w którym w związku ze zdarzeniem powodującym odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia dokonana została naprawa na kwotę przekraczającą dwa tysiące złotych wynika ze znowelizowanego art. 81 ust. 8 pkt 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym⁸⁰¹. Z mocy art. 17 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej posiadacz pojazdu mechanicznego zobowiązany jest do poinformowania zakładu ubezpieczeń o przeprowadzeniu takiego dodatkowego badania technicznego. Regulacje te wydały się co najmniej wątpliwe, gdy się zważy, że ustawodawca przyjmuje, jako kryterium powstania obowiązku wykonania dodatkowych badań technicznych pojazdu – wartość kosztów naprawy. Z brzmienia art. 81 ust. 8 pkt 4 ustawy wynika, że każda naprawa pojazdu przewyższająca kwotę 2000 zł, spowodowana zdarzeniem powodującym odpowiedzialność ubezpieczyciela z tytułu umowy ubezpieczenia, skutkuje obowiązkiem wykonania badań technicznych pojazdu w upoważnionej stacji diagnostycznej i zawiadomienia o tym zakładu ubezpieczeń. Jest więc to obowiązek wprowadzony ustawą do cywilno-prawnej umowy ubezpieczenia (także nieobowiązkowego ubezpieczenia autocasco). Bez znaczenia jest przy tym zakres i rodzaj naprawy. Zdaniem RPO obowiązek badań technicznych pojazdów nie powinien być uzależniony od wartości szkody ubezpieczeniowej, za którą odpowiada zakład ubezpieczeń z tytułu umowy ubezpieczenia pojazdu lub odpowiedzialności cywilnej jego posiadacza. Uzasadnione byłoby wprowadzenie zamiast kryterium kwotowego, kryterium rodzaju uszkodzenia lub zakresu naprawy. W odpowiedzi na wystąpienie odpowiedzi udzielił Rzecznikowi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, który poinformował, że wprowadzenie obowiązku wykonywania badań technicznych pojazdów w razie szkody powyżej dwóch tysięcy złotych miało na celu, z jednej strony wyeliminowanie praktyk „szarej strefy” w zakresie napraw warsztatowych, a z drugiej strony zachowanie dobrego stanu technicznego pojazdów mechanicznych. Spodziewanym efektem takiego uregulowania kwestii dodatkowego badania technicznego w określonych w ww. przepisie przypadkach miało być korzystanie przez posiadaczy pojazdów me-

⁸⁰⁰ RPO-471559-VI.

⁸⁰¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.

chanicznych z usług autoryzowanych warsztatów samochodowych, tzn. takich, które gwarantują odpowiednią jakość naprawy. Trudno zgodzić się z takim stanowiskiem. Obecnie trwają prace legislacyjne nad zmianami ustaw wchodzących w skład tzw. pakietu ustaw ubezpieczeniowych, a w tym proponuje się zmianę art. 81 ust. 8 pkt 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, przez wskazanie, że dodatkowemu badaniu technicznemu miałyby podlegać pojazdy, w którym dokonana została naprawa, której zakres ma bezpośrednio wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a w szczególności, gdy naprawa ta obejmuje elementy i zespoły pojazdu, mające wpływ na działanie układu hamulcowego, układu kierowniczego i stan techniczny zawieszenia oraz ustawienia i zamocowania kół jezdnych. Podmiotem dokonującym skierowania na takie dodatkowe badania techniczne byłby starosta. On też byłby uprawniony do zatrzymania dowodu rejestracyjnego, w przypadku nie poddania się pojazdowi takiemu badaniu technicznemu.

8. Rzecznik otrzymał skargi i sygnały od obywateli oraz organów rejestrujących pojazdy w sprawie problemów z dokonaniem rejestracji pojazdu i wydaniem stałego dowodu rejestracyjnego pojazdu w związku z wdrożeniem nowego systemu rejestracji pod nazwą „Pojazd” oraz wprowadzeniem systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Wyrażane były obawy co do wydłużenia czasu obsługi interesantów zgłaszających pojazd do rejestracji oraz wydłużenia czasu oczekiwania na wydanie stałego dowodu rejestracyjnego, skutkującego w wielu przypadkach pozbawieniem obywateli możliwości korzystania z nabytego samochodu. Instalacje sprzętu komputerowego i oprogramowania do obsługi nowych systemów zostały wprowadzone niemalże w ostatniej chwili przed wdrożeniem, a pracownicy organów rejestrujących nie zostali należycie przygotowani i przeszkoleni w zakresie obsługi oprogramowania. Kwestionowana jest zarówno jakość sprzętu komputerowego, niedostateczna ze względu na przeznaczenie, jak i niedopracowany program obsługujący system, który nie przyjmuje niektórych danych i często się zawiesza. Rzecznika zaniepokoiły także sygnały, iż niektóre organy rejestracyjne wstrzymują przeprowadzenie tzw. „migracji danych” do CEPIK-u ze względu na brak środków finansowych koniecznych do przeprowadzenia tej operacji lub niejasności, czy i kiedy środki te zostaną przekazane z budżetu państwa. Problemy te Rzecznik przedstawił Ministrowi Infrastruktury. Jakkolwiek Rzecznik zdaje sobie sprawę, że problemy te częściowo związane są ze znaczącym zwiększeniem rejestrowanych samochodów sprowadzonych przez obywateli po dniu 1 maja 2004 r. z państw Unii Europejskiej, jednakże uważa, iż Państwo i organy władzy wykonawczej powinny były

uwzględnić taką sytuację w podejmowanych decyzjach o wprowadzaniu nowych systemów „Pojazd” i CEPIK, przewidzieć skutki, jakie mogą z tego wynikać oraz podjąć w odpowiednim czasie stosowne działania zapobiegające różnym niepożądanym zjawiskom, które – jak się okazało – wystąpiły. Okoliczności te nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla organów władzy wykonawczej, odpowiedzialnej za sprawne wprowadzenie obu systemów. Negatywne skutki szeregu nieprawidłowości, jakie ujawniły się w pierwszych dniach wprowadzenia systemów „Pojazd” i CEPIK, obciążają obywateli, którzy zarówno jako podatnicy, jak i właściciele rejestrowanych pojazdów ponoszą pełne finansowe koszty tych reform. Z punktu widzenia obywatela, powstałe problemy techniczne i organizacyjne są bez znaczenia. Obywatele mają prawo oczekiwać szybkiego i sprawnego załatwienia sprawy przez organy do tego powołane. Dotychczas Minister Infrastruktury nie zajął stanowiska w sprawie. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury uznał, że system „Pojazd” był przygotowywany przez resort od 2001 r. Ponad 2 lata odbywało się testowanie oprogramowania do tego systemu w dwóch organach rejestrujących. Wyznaczenie daty 1 października 2004 r. jako terminu zakończenia wdrożenia systemu nie było przypadkowe i wynikało z wprowadzenia z tym dniem nowego wzoru dowodu rejestracyjnego. Równoległe prowadzono szkolenia i udzielano pomocy pracownikom obsługującym system. Czas załatwiania spraw w urzędach nie jest dłuższy niż czas obsługi w poprzednich systemach. Organy samorządowe muszą podjąć decyzje o zmianach w organizacji pracy oraz dodatkowym zatrudnieniu dla zapewnienia sprawnej obsługi mieszkańców, gdyż ilość pojazdów do rejestracji będzie wzrastać. Rejestracja pojazdów jest zadaniem własnym starosty, a osiągnięte przychody w tym zakresie stanowią dochód starostwa. Niektóre urzędy zgłosiły wnioski w sprawie poprawy funkcjonalności oprogramowania systemu. Część z tych wniosków została uwzględniona. Prace uprawniające nowy system będą kontynuowane. Urzędy nie zgłaszają zastrzeżeń do jakości sprzętu komputerowego, pojawiają się natomiast zastrzeżenia co do drukarek, których dostawę zapewnia MSWiA. Ministerstwo Infrastruktury nie może odpowiadać za działania podejmowane na własną rękę przez urzędy w zakresie wydawania kolejnych pozwoleń czasowych i nie określonych w przepisach zaświadczeń na czas oczekiwania na dowód rejestracyjny.

9. Podobnie jak w latach poprzednich, w bieżącym roku Rzecznik otrzymywał wiele skarg i listów od obywateli, dotyczących skutków wprowadzenia obowiązku wymiany praw jazdy oraz nowego systemu wydawania tych dokumentów. Problemy dotyczą w szczególności ustalenia

w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie wymiany praw jazdy, utraty ważności prawa jazdy, które nie zostało w terminie wymienione na nowe, braku uregulowań kwestii zwolnienia niektórych obywateli z obowiązku ponoszenia kosztów wymiany praw jazdy (a także dowodów rejestracyjnych pojazdów), a w tym szczególnie w sytuacji, gdy wymiana spowodowana jest administracyjną zmianą nazwy miejscowości, ulicy, numeru posesji, czy też kodu pocztowego, wynikającego z wprowadzonego nowego systemu wydawania praw jazdy, obowiązku każdorazowej wymiany prawa jazdy przez osoby, które ze względu na stan zdrowia otrzymują prawa jazdy terminowe oraz kosztów z tym związanych ponoszonych przez skarżących. Nie kwestionując – co do zasady – obowiązku wymiany dokumentów, ani zasady odpłatności takiej wymiany, Rzecznik stoi na stanowisku, iż organy Państwa nakładając na obywateli nowe obowiązki, powinny przewidzieć różne sytuacje i okoliczności szczególne i wprowadzić odpowiednie rozwiązania umożliwiające wykonanie przez obywateli nałożonych obowiązków bez nieuzasadnionych, dodatkowych czynności i obciążeń, z poszanowaniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. W szczególności obywatele, którzy z przyczyn od siebie niezależnych zmuszeni są do wymiany prawa jazdy czy dowodu rejestracyjnego pojazdu, a także osoby które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej, nie powinni być obciążani kosztami takiej wymiany. Uzasadnione jest także doprecyzowanie zasad i warunków oraz kosztów wydawania praw jazdy terminowych.

10. Skargi od obywateli prowadzących działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego w sprawie złego funkcjonowania tzw. „systemu winiet drogowych”, a w szczególności ograniczenia terminu ważności kart opłaty drogowej dobowych i siedmiodniowych, spowodowały podjęcie tej kwestii do generalnego zbadania. Skarżący się przedsiębiorcy, szczególnie prowadzący osobiście drobną działalność przewozową, korzystają najczęściej z tzw. winiet dobowych lub rzadziej siedmiodniowych. Zdarza się, że zakupione wcześniej karaty tracą ważność, gdyż w ciągu tygodnia przedsiębiorcy nie otrzymują żadnego zlecenia. Niektórzy ze skarżących nie wiedząc, że karta dobową jest ważna tylko przez 7 dni od daty jej wydania (zakupu) karani są przez inspekcję drogową za brak ważnej karty opłaty drogowej. Inni natomiast nie mogli uzyskać zwrotu pieniędzy za niewykorzystaną kartę lub wymienić jej na nową. Problem ten Rzecznik przedstawił Ministrowi Infrastruktury, stwierdzając że analiza art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie uiszczania przez przed-

siębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych⁸⁰² wywołuje wątpliwości, co do zgodności z poważnieniem § 5 ust. 2 tego rozporządzenia tj. regulacji ograniczającej termin ważności kart pojazdu: dobowej do 7 dni od daty wydania, zaś siedmiodniowej do 14 dni od daty wydania. Umocowanie dla Ministra dla wprowadzenia takiego ograniczenia nie wynika z treści upoważnienia ustawowego. W powołanym przepisie znajduje się jedynie upoważnienie do określenia rodzaju i stawki opłaty za przejazd po drogach krajowych, trybu wnoszenia i sposobu rozliczania tej opłaty w przypadku niewykorzystania w całości lub w części dokumentu potwierdzającego jej wniesienie za okres półroczny lub roczny z przyczyn niezależnych od przedsiębiorcy, a także wzorów dokumentów potwierdzających wniesienie tej opłaty. Z tych względów omawiany przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia może być uznany za wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a zatem za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Odpowiadając na wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował, że zmiana rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych miała na celu zdyscyplinowanie przewoźników do uiszczania opłat za przejazdy. Delegacja ustawowa zawarta w art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym stanowiąca podstawę do wydania w/w rozporządzenia daje szerokie upoważnienie do uregulowania szeregu kwestii związanych z przedmiotowymi opłatami. Wprowadzenie ograniczenia możliwości wykorzystania przez przedsiębiorcę kart opłaty dobowej i siedmiodniowej nie stanowiło przekroczenia delegacji ustawowej, było natomiast doprecyzowaniem zasad odnoszących się do rodzajów i stawek opłat za przejazd po drogach krajowych oraz trybu ich wnoszenia. Przyczyniło się również do znacznego ograniczenia przypadków wykonywania przewozów z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji (bez uiszczania opłaty za przejazd po drogach krajowych). Jakkolwiek Rzecznik nie podziela stanowiska resortu infrastruktury w sprawie zgodności rozporządzenia w/s opłat drogowych z delegacją ustawową, tym nie mniej postanowił wstrzymać ewentualne dalsze działania w sprawie do czasu rozstrzygnięcia kwestii uchylecia regulacji prawnych dotyczących pobierania opłat drogowych. W sierpniu i wrześniu b.r. w środkach masowego przekazu pojawiły się informacje, iż w związku z negatywną opinią Komisji Europejskiej w sprawie dwutorowego pobierania opłat za przejazdy po drogach krajowych i przejazdy po autostradach resort transportu zamierza wycofać się z pobierania opłat

⁸⁰² Dz.U. Nr 150, poz. 1684.

za przejazdy po drogach krajowych. Ministerstwo Infrastruktury przygotowało projekt nowelizacji ustawy transportowej znoszący winiety, a nowelizacja ta miałaby wejść w życie 1 stycznia 2005 r.

11. W związku ze skargą pracowników PLL LOT, będących członkami personelu lotniczego w sprawie pobierania przez Urząd Lotnictwa Cywilnego wysokich opłat za wydanie dokumentów, w tym m.in. identyfikatora członka personelu lotniczego CMC (Crew Member Certificate), Rzecznik wystąpił do Ministra Infrastruktury o wyjaśnienie podstaw ustalenia w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty lotniczej⁸⁰³, opłaty za wydanie takiego identyfikatora w wysokości 500 zł. Według Oświadczenia Rządowego z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.⁸⁰⁴ Rzeczpospolita Polska jest związana z wymienionymi w Oświadczeniu załącznikami do tej Konwencji, przyjętymi przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, a w tym m.in. załącznikiem nr 9 – „Ułatwienia”, który przewiduje bezpłatne uzyskiwanie przez personel certyfikatów członków załogi. W rozdziale 3 załącznika nr 9 do Konwencji, pod lit. M „Załoga latająca oraz inny personel przewoźnika lotniczego” w pkt 3.73 stanowi się, że: „Umawiające się Państwa wprowadzą ułatwienia pozwalające członkom załogi ich linii lotniczych na uzyskanie, bez opóźnień i bez opłat, certyfikatów członków załogi, ważnych przez okres ich zatrudnienia”. Nie ulega wątpliwości, iż kwestionowana przez skarżących regulacja stanowiąca, że opłata za wydanie identyfikatora członka personelu lotniczego CMC wynosi 500 zł. jest sprzeczna z cytowanym pkt 3.73 załącznika nr 9 do Konwencji, którym zgodnie z Oświadczeniem Rządowym z dnia 20 sierpnia 2003 r. Rzeczpospolita Polska jest związana. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

⁸⁰³ Dz.U. Nr 176, poz. 1718.

⁸⁰⁴ Dz.U. Nr 146, poz. 1413.

16. Bezpieczeństwo obywateli. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu policji i innych organów porządku publicznego

Podobnie jak w latach poprzednich problematyka bezpieczeństwa obywateli była przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich.

1. Rzecznik ponownie wystąpił do Komendanta Głównego Policji w sprawie efektywności monitorowania ulic przy pomocy kamer policyjnych, zwracając się o udzielenie informacji o wynikach badań efektywności działania monitoringu wizyjnego⁸⁰⁵. W odpowiedzi z dnia 15 marca 2004 r. Rzecznik został poinformowany, iż w wielu miejscowościach – jeśli chodzi o odbiór sygnałów z kamer miejskich, są stosowane różne rozwiązania organizacyjne. I tak obok Policji sygnały takie odbierają zarówno straże miejskie, jak i wyspecjalizowane agencje ochrony, działające na zlecenie władz samorządowych. Obecnie Policja kataloguje wszystkie punkty monitoringu miejskiego w kraju z jednoczesnym uwzględnieniem końcowego odbiorcy sygnału wizyjnego. Odnośnie skuteczności tego monitoringu Rzecznik został poinformowany, że rzeczywiście w niektórych miejscowościach, w rejonach ustawienia kamer można mówić o zmniejszeniu stanu zagrożenia zdarzeniami kryminalnymi. Jednakże są to wstępne informacje – niebędące wynikiem badań. Problem ten pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika, który na początku 2005 r. ponownie zwrócił się w tej sprawie do Komendanta Głównego Policji.

2. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji w sprawie egzekwowania ograniczeń prędkości w terenie zabudowanym⁸⁰⁶. W kierowanych do Rzecznika wnioskach o podjęcie działań w sprawach dotyczących wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym, którym ulegają piesi, oprócz zarzutów natury procesowej formułowane są niekiedy spostrzeżenia znajdujące uzasadnienie w zawartej w aktach postępowania

⁸⁰⁵ RPO-443836-II/03 z 27.02.2004 r.

⁸⁰⁶ RPO-462629-II/04 z 5.03.2004 r.

dokumentacji, na temat braku prawidłowego oznakowania i oświetlenia ulic, zwłaszcza w wielkich aglomeracjach oraz braku dostatecznej kontroli ruchu drogowego przez funkcjonariuszy Policji. Częstsza kontrola prędkości w miastach zapobiegłaby wielu tragediom. W odpowiedzi Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował Rzecznika, że Policja dostrzega problem jakim jest w Polsce duża liczba potrażeń pieszych przez pojazdy i podejmuje działania, aby temu niekorzystnemu zjawisku zapobiegać⁸⁰⁷.

3. Problematyka bezpieczeństwa pasażerów podróżujących pociągami była na przestrzeni ostatnich lat przedmiotem wystąpień Rzecznika do ówczesnych Komendantów Głównych Policji. Mimo zapewnień o podejmowanych działaniach operacyjno-wykrywczych na najbardziej zagrożonych odcinkach kolejowych, Rzecznik nadal otrzymuje sygnały o narastającej liczbie kradzieży i rozbojów w pociągach. Niepokój budzi zwłaszcza brak dostatecznej ochrony pasażerów, czego przykładem może być tragiczne zdarzenie, w wyniku którego śmierć poniosła młoda kobieta wyrzucona z pociągu. Rzecznik zwrócił się o poinformowanie o obecnych i projektowanych działaniach mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa podróży, w tym także o przedstawienie założeń porozumienia zawartego w lipcu 2004 r. przez przedstawicieli Policji, PKP, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej⁸⁰⁸. Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował Rzecznika, że w 2003 r. na obszarach kolejowych stwierdzono 22.285 przestępstw oraz 82.061 wykroczeń. W dniu 6 lipca 2004 r. pomiędzy Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej a Spółką Polskie Koleje Państwowe S.A. zawarte zostało porozumienie w zakresie strategii zmierzającej do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych. Dla zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa w pociągach pasażerskich planuje się m.in. uruchomienie bezpłatnego telefonu interwencyjnego umożliwiającego pasażerom przekazywanie informacji o zdarzeniach do najbliższej jednostki Straży Ochrony Kolei, dalsze organizowanie działań prewencyjnych i operacyjnych na najbardziej zagrożonych trasach, włączenie straży gminnych (miejskich) w zabezpieczenie porządku w po-

⁸⁰⁷ W celu poprawienia aktualnego stanu bezpieczeństwa pieszych na drogach Policja koncentruje działania na następujących problemach: 1) nadmierna prędkość jazdy, 2) nietrzeźwość uczestników ruchu drogowego, 3) edukacja i podwyższenie świadomości o zagrożeniach i przepisach prawa wśród uczestników ruchu drogowego. Obszarem zagrożenia, w którym Policja działa szczególnie aktywnie, jest też kwestia ujawniania nietrzeźwych uczestników ruchu.

⁸⁰⁸ RPO-285444-II/98 z 29.07.2004 r.

ciągach podmiejskich, rozszerzenie przez PKP S.A. systemu monitoringu na dworcach i przystankach o znacznym zagrożeniu przestępczością oraz instalowanie w wagonach pasażerskich ukrytych kamer monitorujących zachowanie osób mogących dokonywać przestępstw.

4. Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji wskazując na informacje w mediach oraz sygnały od osób pokrzywdzonych, według których przestępczość popełniana wobec małoletnich przybiera niepokojące rozmiary. Potwierdzają ten fakt oficjalne statystyki policyjne. Ofiarami rozbojów są najczęściej uczniowie szkół⁸⁰⁹. Informacje napływające do Biura Rzecznika wskazują na brak dostatecznej ilości patroli policyjnych w miejscach, w których najczęściej są odnotowywane wymuszenia rozbójnicze popełniane na szkodę małoletnich (często przez ich rówieśników). Zastępca Komendanta Głównego Policji w dniu 18 listopada 2004 r. poinformował Rzecznika, że Policja we współpracy ze Strażą Miejską (Strażą Gminną) organizuje wspólne patrole szkolne mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa na terenach należących do placówek oświatowych oraz w miejscach, gdzie najczęściej przebywają dzieci i młodzież. W 2003 r. wzrosła liczba przestępstw z użyciem przemocy wobec nieletnich. W 2004 r. nastąpił dalszy wzrost liczby zarejestrowanych bójek i pobić, rozbojów i wymuszeń rozbójniczych. Coraz częstszym problemem na terenie placówek oświatowych są wydarzenia nadzwyczajne, gdy zagrożone jest bezpieczeństwo większej grupy uczniów i niezbędna jest ewakuacja obiektu. Coraz częściej też na terenie szkoły przebywają uczniowie będący pod wpływem alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających. Konieczność przeciwdziałania negatywnym zjawiskom wśród nieletnich była wielokrotnie tematem wystąpień Dyrektora Biura Służby Prewencyjnej KGP do terenowych jednostek Policji. Pracownicy Komendy Głównej wspólnie z przedstawicielami Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej przy MENiS uczestniczyli w pracach nad opracowaniem procedur postępowania nauczycieli w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży przestępczością oraz demoralizacją, a w szczególności narkomanią, alkoholizmem i prostytutką. Procedury te są istotnym elementem Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży.

5. Rzecznik podjął z urzędu sprawę, której przedmiotem było zagrożenie przestępczością i nasilające się akty terroru w NDM, a także związane z tym nieskuteczne działanie ze strony organów ścigania⁸¹⁰. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Prokuratury Rejonowej w tej miejscowości

⁸⁰⁹ RPO-486031-II/04 z 28.10.2004 r.

⁸¹⁰ RPO-479765-II/04 z 14.07.2004 r.

o informację o działaniach jakie podjęto w celu wyjaśnienia okoliczności odnoszących się do zastraszania świadków występujących w sprawach karnych, toczących się przeciwko działającym w mieście przestępcom oraz przedstawienie przyczyn zwolnienia z aresztu kilkunastu osób, oskarżonych o udział w zorganizowanej grupie przestępczej, paserstwo i zabójstwa. Z informacji dla Rzecznika wynika, że na przełomie 1999 i 2000 roku odnotowano na terenie powiatu N.D. wzmoczoną działalność grup przestępczych objawiającą się między innymi w spektakularnym użyciu broni palnej oraz materiałów wybuchowych. Na skutek działań organów ścigania zdołano zatrzymać i postawić w stan oskarżenia kilkadziesiąt osób, w tym podejrzanych o podłożenie bomby w pubie „EB” oraz zabójstwo dwóch osób w pubie „T”. Do dnia 20 września 2004 r. (data udzielenia odpowiedzi) mimo zapewnienia całkowitej anonimowości nie zdołano dotrzeć do osób poddawanych presji przez przestępców. Jak wynika ponadto z odpowiedzi udzielonej przez Prokuratora Rejonowego w regionie powołano Powiatową Komisję Bezpieczeństwa w skład której weszli oprócz Prokuratora Rejonowego i Komendanta Powiatowego Policji w NDM również przedstawiciele samorządów, która realizując założenia Powiatowego Programu Bezpieczeństwa, między innymi ma na celu dotarcie do społeczności lokalnej w celu przełamania oporu przed współpracą z organami ścigania. Rzecznik oczekuje na udzielenie odpowiedzi o przyczynach uchylenia środków zapobiegawczych w postaci tymczasowego aresztowania wobec osób stojących pod zarzutami udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, paserstwa i zabójstwa. Odpowiedź ma być udzielona przez Prokuraturę Okręgową w W.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Komendanta Straży Miejskiej m. st. W. w związku z pojawiającymi się sygnałami w mediach, że na odprawie przed rozpoczęciem służby przełożeni funkcjonariuszy SM kładą nacisk by ci wypisywali jak najwięcej mandatów i wniosków do sądów grodzkich. Takie naciski mogą powodować, iż wnioski do sądu będą kierowane za drobne przewinienia a mandaty będą wypisywane osobom, które nie popełniły wykroczeń. Najwięcej nieprawidłowości zdarza się przy karaniu bezdomnych. Jeśli natomiast funkcjonariusze SM nie wypisują odpowiedniej liczby mandatów czy wniosków to narażają się na utratę premii⁸¹¹. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Komendanta o odniesienie się do tej kwestii i poinformowanie Rzecznika o swoim stanowisku w tej sprawie⁸¹².

⁸¹¹ RPO-487566-II/04 z 28.10.2004 r.

⁸¹² Pismem z 6.01.2005 r. Komendant poinformował Rzecznika, że funkcjonariusze S M nie są wynagradzani i premiowani za nakładanie mandatów oraz kierowanie wniosków o ukaranie do sądu.

7. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji w sprawie interwencji podjętej wskutek zamieszek, jakie miały miejsce podczas Juwenaliów w Ł. Użycie broni przez funkcjonariuszy Policji spowodowało śmierć dwóch osób; kilkadziesiąt osób zostało rannych⁸¹³. Zastępca Komendanta Głównego Policji pismem z dnia 1 lipca 2004 r. poinformował Rzecznika, że w nocy 8 maja 2004 r. w trakcie realizacji zabezpieczenia Dni Studenta „Juwenalia 2004” w miasteczku akademickim „L” doszło do zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W trakcie interwencji policyjnej, podczas której została użyta broń gładkolufowa, wskutek błędu Policji zastosowano amunicję penetracyjną. Podczas zdarzeń zostało poszkodowanych 11 osób. Spośród hospitalizowanych 2 osoby zmarły w wyniku odniesionych ran postrzałowych. Komendant Główny Policji zarządził kontrolę doraźną w Komendzie Wojewódzkiej i Komendzie Miejskiej Policji w Ł. Za brak nadzoru nad podległymi służbami zostali odwołani Komendant Wojewódzki Policji w Ł. oraz Komendant Miejski Policji w Ł. i jego I Zastępca. W stosunku do osób odpowiedzialnych za wydanie niewłaściwej amunicji wszczęto 5 postępowań dyscyplinarnych. Komendant Główny Policji polecił wszystkim Komendantom Wojewódzkim Policji, Komendantowi Stołecznemu Policji oraz Dowódcy Polskiej Jednostki Specjalnej Policji UNMIK w K. przeprowadzenie kontroli ewidencjonowania, przechowywania i stanu technicznego broni i amunicji oraz szkoleń w tym zakresie. Ponadto zakazano wydawania policjantom amunicji penetracyjnej typu Breneka. Komendant Główny Policji polecił wyeliminować w trybie natychmiastowym nieprawidłowości dotyczące stanu uzbrojenia lub umiejętności i kwalifikacji policjantów wyznaczonych do posługiwania się bronią lub jej wydawania. W niniejszej sprawie toczy się także postępowanie karne, które jest monitorowane przez Rzecznika.

8. Rzecznik podjął z urzędu sprawę śmiertelnego postrzelenia nastolatka i zranienia drugiego podczas wykonywania czynności służbowych (kontrola drogowa) przez funkcjonariuszy policji w P. W tym celu wystąpił do właściwych prokuratorów okręgowego jak i do Komendanta Wojewódzkiego Policji w P.⁸¹⁴. Jak wynika z informacji nadesłanej z Prokuratury Okręgowej postępowanie przygotowawcze w tej sprawie nie zostało jeszcze zakończone. Po skompletowaniu materiału dowodowego w sprawie tej zostanie przeprowadzona kompleksowa ekspertyza balistyczna. Zakończenie procesu opiniowania winno nastąpić do końca 2004 r. Rodzaj, kierunek i zakres dalszych czynności procesowych uzależniony będzie od

⁸¹³ RPO-473478-II/04 z 31.05.2004 r.

⁸¹⁴ RPO-473208-II/04 z 7.05.2004 r.

całości kształtu pozyskanych w sprawie dowodów i ich oceny w kontekście ewentualnego sprawstwa i zawinienia osób biorących udział w badanym zdarzeniu. Z informacji nadesłanej przez Komendanta Wojewódzkiego Policji wynika, że pomimo ewidentnie widocznych elementów identyfikujących policjantów oraz polecenia opuszczenia pojazdu, kierujący podjął niebudzącą wątpliwości próbę ucieczki, taranując samochód stojący za nim oraz powodując bezpośrednie zagrożenie życia funkcjonariuszy Policji znajdujących się na drodze jego ucieczki, skutkiem czego policjanci użyli broni służbowej. Zachowanie funkcjonariuszy po użyciu broni należy – w ocenie Komendanta – uznać jako zgodne z przepisami tzn. udzielili pierwszej pomocy poszkodowanym, zabezpieczyli miejsce zdarzenia i powiadomili oficera dyżurnego. Sprawa ta znajduje się w stałym zainteresowaniu Rzecznika.

9. Rzecznik podjął z urzędu sprawę (na podstawie publikacji prasowej) dotyczącą rażącej przewlekłości, właściwej miejscowo, policji w Z w wykonaniu sądowego nakazu przymusowego doprowadzenia niepoczytalnego podejrzanego do oddziału w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, co spowodowało, iż przebywający na wolności ten sam podejrzany ponownie został zatrzymany pod zarzutem popełnienia przestępstwa o charakterze seksualnym w stosunku do 9 – letniej dziewczynki⁸¹⁵. Jak wynika z informacji nadesłanej przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego Policji w Z. w sprawie zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, w toku, którego stwierdzono, że: 1) bezpośredni przełożeni policjantów realizujących konwoje nie dołożyli należytych starań zmierzających do wykonania nakazu; 2) sąd nie został powiadomiony o przyczynie nie zrealizowania nakazu doprowadzenia podejrzanego. Wobec funkcjonariuszy Policji winnych zaniedbań zostały wyciągnięte konsekwencje służbowe. Komendant Miejski Policji wdrożył ponadto procedurę każdorazowego powiadamiania sądu i prokuratury o przyczynie braku możliwości realizowania poleceń wydanych przez te organy.

10. Rzecznik otrzymywał w okresie objętym Informacją sygnały (m.in. z mediów)⁸¹⁶, iż organy ścigania w niewłaściwy sposób weryfikują dane personalne podawane przez osoby zatrzymywane. Powoduje to, że w przypadku podania przez zatrzymanego danych innej osoby kierowane jest przeciwko takiej osobie postępowanie karne lub też oskarżony jest skazywany nie pod swoim nazwiskiem. Problemem jest również jak się wydaje niewystarczająca weryfikacja danych osobowych w trakcie rozprawy

⁸¹⁵ RPO-481036-II/04 z 28.07.2004 r.

⁸¹⁶ RPO-465982-II/04, RPO-490045-II/04.

przed sądem. Rozwiązaniem byłoby stworzenie sprawnie działającego systemu obiegu informacji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

11. Rzecznik kontynuował działania w sprawie nieprawidłowości jakie miały miejsce dniami 26–30 listopada 2002 r. podczas interwencji Policji i pracowników firm ochrony mienia, w stosunku do osób prowadzących akcję protestacyjną w obronie swoich miejsc pracy przed byłą Fabryką Kabli w Oż. M. Rzecznik skierował wystąpienie do Prokuratora Krajowego, dotyczące postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Rejonową w P. W odpowiedzi z dnia 22 grudnia 2004 r. Prokurator Krajowy podzielił uwagi i spostrzeżenia sformułowane przez Rzecznika w tej sprawie. Za pośrednictwem Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie przekazano polecenie, by Prokurator Rejonowy podjął na nowo umorzony w tej sprawie śledztwo i uzupełnił je w zakresie wskazanym w piśmie Rzecznika⁸¹⁷.

12. Rzecznik zainteresował się sprawą zainstalowania podsłuchu w jednej z krakowskich aptek przez jej właściciela, co mogło doprowadzić do uzyskiwania informacji o stanie zdrowia klientów tej apteki. Rzecznik obecnie oczekuje na nadesłanie akt sprawy z prokuratury⁸¹⁸.

13. Podobnie jak w przypadku sygnalizowanym w pkt. 12 Rzecznik podjął sygnalizowane w mediach pobicie osoby w podeszłym wieku (81 lat) na terenie ogródków działkowych, w której to sprawie prokuratura uznała, iż brak jest interesu społecznego do objęcia ściganiem z urzędu przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego⁸¹⁹.

⁸¹⁷ RPO-424604-II/02 z 4.11.2004 r. W wystąpieniu tym Rzecznik wskazał na: 1) nieobjęcie postępowaniem osób podejmujących decyzję o użyciu sił Policji i agencji ochrony mienia w stosunku do pracowników prowadzących legalną akcję protestacyjną, 2) niedokonanie prawnokarnej analizy zawiadomienia osób pikietujących w zakresie w jakim dotyczyło ono kradzieży względnie zniszczenia należącego do nich mienia, 3) brak wystąpienia w trybie art. 27 ustawy o Prokuraturze w sytuacji, gdy w działaniu nieustalonych policjantów i pracowników firmy ochrony mienia prokurator dopatrył się przestępstwa.

⁸¹⁸ RPO-481952-II/04

⁸¹⁹ RPO-482649-II/04

17. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym

W newralgicznym z punktu widzenia ochrony praw obywateli obszarze prawa karnego Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował sygnalizowane w Informacji za 2003 r. przedsięwzięcia zmierzające do wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych.

1. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie umożliwienia ofiarom przestępstw pełniejszego dochodzenia swych praw na drodze sądowej⁸²⁰. Pokrzywdzeni przestępstwem zwracają się do Rzecznika o podjęcie działań w celu umożliwienia dochodzenia swoich praw na drodze sądowej, między innymi w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów i przeciwko wymiarowi sprawiedliwości. Rozważenia wymaga, czy sądy słusznie zawężają pojęcie pokrzywdzonego, którym zgodnie z art. 49 § 1 Kodeksu postępowania karnego jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Sądy niejednokrotnie stwierdzają, że co prawda ofiara doznaje wymiernych dolegliwości wskutek popełnienia stypizowanego w danym przepisie przestępstwa, ale jest to związek pośredni. Problem zawężenia pojęcia pokrzywdzonego dotyczy także postępowania przygotowawczego. Konsekwencją tego stanu rzeczy dla pokrzywdzonych jest m.in. odmowa przyjęcia środka odwoławczego na postanowienie kończące postępowanie wobec uznania, że zażalenie wniosła osoba nieuprawniona. Rzecznik zwrócił się o rozważenie konieczności podjęcia działań, które nie wkraczając w sferę orzeczniczej niezawisłości sędziowskiej i niezależności prokuratorów spowodowałyby upowszechnienie się najkorzystniejszej dla osób pokrzywdzonych przestępstwem wykładni art. 49 § 1 Kpk. Jeśli działania takie nie są możliwe, Rzecznik zwrócił się o rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nowelizacji tego przepisu w kierunku umożliwiającym pokrzywdzonym pełniejszą realizację ich praw. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie

⁸²⁰ RPO-445759-II/03 z 3.03.2004 r.

z dnia 3 czerwca 2004 r. potwierdził, iż w pewnych przypadkach interpretacja przepisu art. 49 § 1 Kodeksu postępowania karnego dokonywana przez sądy może budzić wątpliwości, jednak kwestie te pozostają poza nadzorem Ministerstwa Sprawiedliwości. Od dłuższego czasu daje się zaobserwować tendencję do legislacyjnego umacniania pozycji pokrzywdzonego. Nadal jednak do uzyskania statusu pokrzywdzonego w postępowaniu karnym niezbędne jest spełnienie wymogu bezpośredniości naruszonego lub zagrożonego dobra, a postanowienie sądu o odmowie dopuszczenia osoby do udziału w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego jest niezaskarżalne (wyjątek – art. 56 § 3 Kpk). Zarzuty mogą być wówczas podniesione w apelacji od wyroku. Zmiana art. 49 § 1 Kodeksu postępowania karnego poprzez usunięcie wymogu bezpośredniości spowodowałyby komplikacje z ustaleniem kręgu osób pokrzywdzonych. Ponadto fakt, że dana osoba nie uzyskała statusu pokrzywdzonego w sprawie karnej nie stoi na przeszkodzie dochodzenia przez nią roszczeń w postępowaniu cywilnym. Powyższy problem pozostaje nadal w zainteresowaniu Rzecznika. W szczególności prawidłowość dokonywanej przez sądy interpretacji art. 49 § 1 Kpk będzie przedmiotem badań (na wniosek osób pokrzywdzonych lub z urzędu) pod kątem istnienia ewentualnych przesłanek kasacyjnych opisanych w art. 523 § 1 Kpk.

2. Rzecznik przekazał Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendantowi Głównemu Policji opracowanie pt. „Wojewódzka Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw” zawierające bazę danych organizacji pozarządowych oraz informacje o działaniach podejmowanych w poszczególnych województwach w celu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Rzecznik wyraził nadzieję, że przekazany materiał pomoże w nawiązaniu współpracy na rzecz ofiar przestępstw przez organizacje pozarządowe i instytucje państwowe oraz przyczyni się do utworzenia Ogólnopolskiej Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw. Ponadto Rzecznik zwrócił się o przekazanie szczegółowych informacji o aktualnych działaniach podjętych na rzecz ofiar przestępstw w Polsce, które posłużą budowie Ogólnopolskiej Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw⁸²¹. Rzecznik realizując prośbę Komendanta

⁸²¹ RPO-442077-II/03 z 22.01.2004 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji w odpowiedzi z dnia 2 lutego 2004 r. zapewnił, że Policja aktywnie włączy się w tworzenie Ogólnopolskiej Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw. Problematyka pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami znajduje się w kompetencji Biura Służby Prewencji Komendy Głównej Policji. W 2001 r. Biuro opracowało „Policyjny Program Wspomagania Ofiar Przestępstw”. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 23 lutego

Głównego Policji przekazał opracowanie pt. „Wojewódzka Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw” na elektronicznym nośniku do praktycznego wykorzystania przez Komendy Wojewódzkie i szkoły policyjne⁸²². Rzecznik planuje w 2005 r. ponowić korespondencję z Wojewodami i Komendantem Głównym Policji w celu zebrania aktualnych informacji dotyczących omawianego problemu.

3. W 2004 r. Rzecznik kontynuował działania mające na celu stworzenie projektu Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw. Praca nad tym Programem została podjęta na podstawie porozumienia między ówczesnym Ministrem Sprawiedliwości Grzegorzem Kurczukiem i Rzecznikiem Praw Obywatelskich⁸²³. Polska związana jest przepisami, które mówią o godności, o ochronie prawnej obywatela, o praworządności, czyli o sprawnym działaniu prawa, a także treścią Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 roku o pozycji ofiary w postępowaniu karnym /2001/220/JI/1, która na terenie UE obowiązuje w swej podstawowej części od 22 marca 2002 r. By realizacja tych unormowań była

cd. przypisu ze str. 276

2004 r. poinformował Rzecznika o działaniach na rzecz ofiar przestępstw podejmowanych przez Policję. Jednym z takich działań jest procedura interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie – „Niebieskie karty”. W wielu jednostkach Policji podjęto decyzję o utworzeniu Zespołów ds. Przemocy w Rodzinie i Dziecka Krzywdzonego, w których można uzyskać bezpłatną pomoc psychologiczną i prawną. W odpowiedzi z dnia 24 marca 2004 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował Rzecznika o tym, że opracowano pilotażowy program dotyczący postępowania z ofiarami przestępstw z użyciem przemocy: osobami zgwałconymi i ofiarami przemocy domowej. Realizację programu rozpoczęto w lutym 2004 r. W styczniu 2004 r. powstało Stanowisko do Spraw Ofiar Przestępstw. Planowane jest także podjęcie prac nad istniejącym już projektem ustawy o państwowym funduszu kompensacyjnym. Kontynuując prace związane z tworzeniem Ogólnopolskiej (Wojewódzkiej) Sieci Pomocy na Rzecz Ofiar Przestępstw Rzecznik wystąpił także w dniu 22 stycznia 2004 r. do wszystkich Wojewodów z prośbą o sukcesywne przekazywanie, w celu upowszechnienia, nowych danych i informacji o działaniach służących ofiarom przestępstw na danym terenie. Niestety wobec reakcji (odpowiedzi udzieliło czterech Wojewodów), ubiegłoroczne opracowanie pt.: „Wojewódzka Sieć Pomocy dla Ofiar Przestępstw”, zawierające zbiór danych na temat rodzaju i zakresu pomocy dla ofiar przestępstw w poszczególnych województwach, nie zostało poszerzone.

⁸²² RPO-442077-II/03 z 3.03.2004 r.

⁸²³ Biuro RPO stworzyło forum dla dyskusji i pracy zarówno przedstawicieli organizacji pozarządowych jak i przedstawicieli resortów istotnych dla realizacji Programu. Celem, który przyświeca tym działaniom jest identyfikacja warunków służących zapobieganiu przestępczości oraz stworzenie takich warunków dla osób, które padły ofiarą przestępstwa, aby w tej roli występowały jak najkrócej, i aby jak najszybciej zrealizować działania prowadzące do kompensacji poniesionych przez ofiarę szkód i krzywd.

możliwa, Rzecznik podjął się diagnozy i przedstawienia analizy stanu zastanego na 15 marca 2004 r. w zakresie realizacji praw ofiar przestępstw. Mając to na uwadze określił cele strategiczne oraz część celów szczegółowych, część konkretnych zadań do wykonania i działań pozwalających na wdrożenie w życie celów strategicznych, zidentyfikował obszary wiedzy w zakresie potrzeb poszczególnych grup ofiar przestępstw (np. dzieci, kobiet ofiar przemocy domowej), a także obszary niewiedzy tak w zakresie tego, co robi się dla konkretnej grupy ofiar przestępstw (np. przestępstw kradzieży, czy ofiar, które w wypadkach śmiertelnych utraciły swoich bliskich) jak i braku wiedzy, co zrobić się powinno. Na obecnym etapie, program ten z braku konkretnych zobowiązań uczestniczących w nich przedstawicieli podmiotów administracji rządowej nie określił jak dotąd ani czasu, w jakim zadania te powinny być wykonane, ani środków jego finansowania. W obecnym kształcie Program Krajowy jest nadal zaledwie wersją roboczą. Program, aby miał szansę funkcjonować w praktyce, oprócz celów strategicznych, celów szczegółowych i konkretnych działań do wykonania powinien zawierać dodatkowo określenie czasu, w jakim każde zadanie ma być wykonane. Musi też wskazywać źródła finansowania lub środki służące do realizacji konkretnego działania. Realizując ustalenia ze spotkania 24 czerwca 2004 Rzecznik przekazał projekt Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu⁸²⁴.

4. W nawiązaniu do wystąpienia skierowanego do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego (pismo z dnia 13 listopada 2003 r.), jak też stanowiska Prokuratora Krajowego w kwestii stosowania, na podstawie art. 275 § 2 Kpk, wobec podejrzanego (oskarżonego), środka zapobiegawczego w postaci dozoru policyjnego z równoczesnym zakazem zbliżania się do pokrzywdzonego – w sprawach dotyczących przestępstw określonych w art. 207 Kk a także przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko wolności seksualnej i obyczajności – Rzecznik ponownie podzielił się uwagami w tej materii⁸²⁵. Mianowicie z opinii wyrażonych przez organizacje pozarządowe wynika, że organy postępowania nie sięgają często do tego instrumentu prawnego. Doświadczenia organizacji pozarządowych potwierdzają kuratorzy sądowi. Kuratorzy sądowi, wskazując na swoje doświadczenia z pracy ze swymi podopiecznymi podnoszą, iż pokrzywdzony, w świetle obowiązującego prawa, nie dysponuje uprawnieniami, które gwarantowałyby mu należytą ochronę w trakcie postępowania przysto-

⁸²⁴ RPO-445687-II/03 z 13.07.2004 r.

⁸²⁵ RPO-453872-II/03 z 3.12.2004 r.

wawczego i sądowego. W efekcie, wielokrotnie zdarza się, że to ofiary przestępstw są zmuszone opuścić miejsce zamieszkania, szukać schronienia i diametralnie zmieniać swoją sytuację życiową. Zdaniem kuratorów sądowych, do rozwiązania tego problemu, mogłoby przyczynić się wprowadzenie środka zapobiegawczego, polegającego na zakazie zbliżania się przez podejrzanego (oskarżonego) o popełnienie przestępstwa do pokrzywdzonego oraz przebywania w mieszkaniu zajmowanym wspólnie z pokrzywdzonym. Komendant Główny Policji, w piśmie zawierającym odpowiedź na pytanie Rzecznika o doświadczenia funkcjonariuszy Policji w zakresie stosowania dozoru policyjnego z równoczesnym opisaniem wyżej zakazem, stwierdził, że Policja podjęła stosowną inicjatywę ustawodawczą w tym przedmiocie, obejmującą także postulat wprowadzenia unormowania pozwalającego na obligatoryjne eksmitowanie sprawców przestępstw przeciwko rodzinie, z wspólnie z pokrzywdzonym zajmowanego mieszkania. Mając zatem na względzie przedstawione dane, a także fakt, iż Komitet Praw Człowieka, na 2250 posiedzeniu w dniu 4 listopada 2004 r., w wyniku rozpatrzenia piątego okresowego sprawozdania Polski z przestrzegania Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, sformułował zalecenia, z których wynika, iż Państwo Polskie powinno zapewnić dostępność, w razie uzasadnionej potrzeby, właściwych środków mających zastosowanie w przypadkach przemocy domowej, obejmujących także zakaz zbliżania się podejrzanego (oskarżonego) do ofiary, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o ponowne rozważenie potrzeby nowelizacji art. 275 § 2 Kpk, polegającej na dodaniu zapisu stanowiącego *expressis verbis* o możliwości wydania przez prokuratora lub sąd postanowienia w powyższej materii, jak i o czasowym opuszczeniu przez podejrzanego (oskarżonego) wspólnego z pokrzywdzonym miejsca zamieszkania. W odpowiedzi z dnia 22 grudnia 2004 r. Sekretarz Stanu działając z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, wyraził pogląd, że nowelizacja przepisu art. 275 § 2 Kpk we wskazanym kierunku nie wydaje się konieczna. W ocenie Ministra Sprawiedliwości przepis ten pozwala zobowiązać podejrzanego (oskarżonego), w ramach dozoru Policji, aby nie zbliżał się do pokrzywdzonego lub do określonego miejsca. Podzielono natomiast pogląd Rzecznika, że organy prowadzące postępowanie karne w sprawach o przestępstwo znęcania się nad członkami rodziny zbyt rzadko sięgają po środek zapobiegawczy w postaci dozoru Policji z jednoczesnym zakazem zbliżania się podejrzanego bądź oskarżonego do pokrzywdzonego. Jednak środek ten ma rację bytu jedynie w sytuacji, gdy osoba znęcająca się oraz jej ofiara nie zamieszkują razem we wspólnym mieszkaniu. Odnosnie zaś do propozy-

cji wprowadzenia środka zapobiegawczego w postaci nakazu opuszczenia przez podejrzanego (oskarżonego) wspólnie zajmowanego z pokrzywdzonym miejsca zamieszkania Sekretarz Stanu wyraził pogląd, że w postępowaniu karnym czasowe opuszczenie przez podejrzanego (oskarżonego) lokalu, w którym mieszka razem z pokrzywdzonym, musi służyć nadrzędnemu celowi, jakim jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo – zapobiegnięcie popełnieniu przez podejrzanego (oskarżonego) nowego ciężkiego przestępstwa. Temu celowi może służyć zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Zatem aktualnie obowiązujące przepisy prawa – w ocenie Ministra Sprawiedliwości – zapewniają możliwość odizolowania sprawcy zęczenia się od ofiary. Ponadto Rzecznik został poinformowany o tym, że Urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości opracował projekt ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Do projektu tej ustawy, z inicjatywy resortu, wprowadzono przepis kreujący nowy środek zapobiegawczy, który mógłby być stosowany wobec sprawcy przestępstwa popełnionego z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec członka rodziny. Proponuje się mianowicie, aby sąd, stosując tymczasowe aresztowanie, mógł zastrzec, że środek ten ulegnie zmianie na oddanie pod dozór Policji, z chwilą złożenia przez podejrzanego (oskarżonego), nie później niż w wyznaczonym terminie, zobowiązania do pobytu w określonym miejscu.

5. Rzecznik ponownie zwrócił się do Prokuratora Krajowego kontynuując działania dotyczące uchybień procesowych popełnianych w toku postępowań przygotowawczych, a także niedostatecznego respektowania praw pokrzywdzonych⁸²⁶. Analiza akt prokuratorskich skłania do refleksji, iż aktualne pozostają uwagi, jakie Rzecznik zawarł w swoich wystąpieniach z dnia 26 listopada 2002 r. i 11 lutego 2003 r., a których słuszność Prokurator Krajowy podzielił, odnoszące się do zasadności postanowień o odmowie wszczęcia bądź umorzeniu postępowania przygotowawczego, w głównej mierze w sprawach dotyczących niepowodzenia w leczeniu oraz wypadków drogowych. W 2004 r. Rzecznik wielokrotnie kierował wystąpienia do Prokuratorów Okręgowych i Apelacyjnych, w których przedstawiał konkretne uchybienia mające, istotny wpływ na podstawie formalno – prawną wymienionych rozstrzygnięć. Należy odnotować, iż w większości spraw Prokuratorzy wydali polecenie uzupełnienia materiału dowodowego w trybie art. 327 § 3 Kpk, bądź podjęcia postępowania w trybie art. 327 § 1 Kpk. Nadto, konwalidowano czynności związane

⁸²⁶ RPO-422456-II/02 z 25.02.2004 r.

z pouczeniem pokrzywdzonego o jego prawach. W jednej ze spraw, która początkowo była umorzona wobec niestwierdzenia popełnienia przestępstwa, został wniesiony akt oskarżenia⁸²⁷. Do najczęstszych, sygnalizowanych przez Rzecznika uchybień, w sprawach dotyczących szeroko rozumianego niepowodzenia w leczeniu, można nadal zaliczyć: nieodpowiednią procesową weryfikację wniosków sformułowanych w opiniach biegłych lekarzy danych specjalności, niedokonywanie oceny odpowiedzialności lekarza przez przyzmat naruszenia reguł postępowania wynikających z wiedzy medycznej, niedążenie przez prowadzącego postępowanie przygotowawcze do ustalenia związku przyczynowego pomiędzy diagnozą, leczeniem a skutkiem w postaci uszczerbku na zdrowiu lub śmierci pacjenta⁸²⁸.

W sprawach dotyczących wypadków drogowych najpoważniejszymi uchybieniami są: niepełne bądź pobieżne przesłuchania świadków, niezabezpieczenie wszystkich dowodów na miejscu zdarzenia, nieprecyzyjne sporządzenie szkicu miejsca wypadku, niedostateczna weryfikacja opinii biegłych⁸²⁹.

W innej kategorii spraw badanych przez Rzecznika, dotyczących, między innymi, nieumyślnego spowodowania śmierci⁸³⁰, o czyn z art. 207 § 1 Kk⁸³¹, art. 231 § 1 Kk⁸³², czy też z zakresu prawa autorskiego⁸³³, rozstrzygnięcia kończące postępowanie – w ocenie Rzecznika – były wydane przedwcześnie przed wykonaniem niezbędnych czynności procesowych. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego o zajęcie stanowiska w tej materii.

Pismem z dnia 21 grudnia 2004 r. Prokurator Krajowy poinformował Rzecznika, że kwestie związane ze współpracą z biegłymi, a zatem starannością wyboru biegłych – zwłaszcza w toku postępowań dotyczących szeroko rozumianego niepowodzenia w leczeniu, odpowiedniego gromadzenia materiału dowodowego przed zasięgnięciem opinii, precyzyjnego określenia zakresu opinii, szczegółowego analizowania ich treści – są przedmiotem szkoleń prokuratorów oraz spotkań konsultacyjno-instruktażowych.

⁸²⁷ RPO-442891-II/03

⁸²⁸ np. RPO-432107-II/03, RPO-443376-II/03, RPO-461829-II/04, RPO-405061-II/02, RPO-366708-II/01, RPO-383554-II/01, RPO-462725-II/04

⁸²⁹ np. RPO-443821-II/03, RPO-457577-II/03, RPO-460629-II/04, RPO-459056-II/03

⁸³⁰ RPO-391754-II/01, RPO-449289-II/03, RPO-460597-II/04

⁸³¹ np. RPO-433026-II/03, RPO-466132-II/04, RPO-451724-II/03

⁸³² np. RPO-461610-II/04, RPO-449156-II/03, RPO-455674-II/03, RPO-307120-II/99

⁸³³ RPO-444810-II/03, RPO-469042-II/04

Z poczynionych przez poszczególnych prokuratorów apelacyjnych analiz omawianej problematyki wynika, iż w poruszonej przez Rzecznika kategorii spraw nadal występują pewne uchybienia, sprowadzające się do przedwczesności decyzji merytorycznych, niewłaściwego pouczenia stron o przysługujących im uprawnieniach, przewlekłości postępowania czy błędnej oceny materiału dowodowego, co wskazuje niewątpliwie na potrzebę ciągłego podejmowania działań w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości. W oparciu o dane prokuratur apelacyjnych ustalono, iż na przestrzeni bieżącego roku (w przypadku Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku dane te sięgały także wcześniejszych lat) zbadano w trybie nadzoru służbowego w tych prokuraturach jak i prokuraturach okręgowych łącznie 117 spraw, w których interwencją podejmowało Biuro Rzecznika. W 63 spośród badanych spraw dostrzeżono potrzebę podjęcia stosownych działań w trybie nadzoru służbowego, zmierzających do uzupełnienia materiału dowodowego, względnie podjęcia na nowo prawomocnie umorzonych postępowań bądź zakończonych postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego lub też – przy uznaniu decyzji merytorycznej za słuszną – wytknięto stwierdzone podczas badania akt uchybienia natury formalnej, niemające wpływu na treść rozstrzygnięcia. W świetle poczynionych ustaleń – w ocenie Prokuratora Krajowego – uznać należy, iż skala popełnianych przez prokuratorów błędów jest znikoma w stosunku do ogólnej liczby prowadzonych postępowań (1.667.556 w 2003 r.), aczkolwiek nie oznacza to lekceważenia występujących problemów jak również nie zwalnia prokuratorów od obowiązku starannego wykonywania ustawowych zadań.

Zdaniem Rzecznika skala opisanych wyżej uchybień popełnianych w toku postępowań przygotowawczych przez prokuratorów nie może być uznana za znikomą. Świadczyć może o tym ilość wniosków wpływających do Biura Rzecznika w tej kategorii spraw oraz rodzaj stwierdzonych uchybień. Należy podkreślić, iż badanie spraw prokuratorskich przez Rzecznika (z powodów obiektywnych) ma charakter wycinkowy i nie obejmuje całości problemu.

18. Wykonywanie kar i środków karnych

A. Podstawowe problemy systemu penitencjarnego

Przeprowadzone wiosną 2004 r. zbiorowe protesty głodowe więźniów przebywających w kilku dużych zakładach karnych dla recydywistów zwróciły uwagę społeczeństwa na problemy, z którymi boryka się system penitencjarny, ale też cały wymiar sprawiedliwości w Polsce. Wiele czynników wskazywało bowiem, że w ostatnich latach pogłębia się dysfunkcjonalność systemu wykonania kar i środków karnych. Od 2000 r. utrzymywało się stale przekroczenie dopuszczalnej pojemności aresztów śledczych i zakładów karnych, które kształtuje się na poziomie 16-19%. Naruszona została obowiązująca w Polsce na mocy art. 110 Kodeksu karnego wykonawczego (Kkw) norma 3 m² powierzchni mieszkalnej dla jednego osadzonego oraz odłożono w czasie realizację zalecenia Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom, aby norma ta wynosiła 4 m². Przepelnienie jednostek penitencjarnych stało się źródłem naruszeń praw osób pozbawionych wolności⁸³⁴. Bardzo negatywne skutki wywoływała również beczynność skazanych. W tych warunkach trudno było zapobiegać ich demoralizacji oraz prowadzić resocjalizację. Jednocześnie z różnych przyczyn, w tym zwłaszcza z powodu uchylania się skazanych od odbycia kary oraz odroczenia jej wykonania przez sądy, duża liczba kar pozbawienia wolności nie podlegała wykonaniu⁸³⁵. Pomimo pewnej poprawy w ostatnich latach, nadal zastrzeżenia budził sposób wykonania kar nieizolacyjnych, w szczególności tych o charakterze probacyjnym. Kara ograniczenia wolności oraz okres próby stosowany przy warunkowym umorzeniu

⁸³⁴ Szeroko o skutkach przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych w Informacjach RPO za 2001 r. s. 89 i n., za 2002 r., s. 198 i n. i za 2003 r. s. 269 i n.

⁸³⁵ Według stanu na 30.11.2004 r. na wykonanie oczekiwało 34.598 kar pozbawienia wolności dotyczących 31.017 osób. Z tej liczby 27.605 osobom upłynął termin stawienia się do odbycia kary. Zjawisko to wykazywało wyraźną tendencję wzrostową. Według stanu na 30.11.2004 r. – liczba osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych wyniosła 80.709 osób i przekroczyła w skali kraju o 16,2% dopuszczalną pojemność jednostek penitencjarnych. Zaludnienie aresztów śledczych wynosiło w tym czasie 112,4%, a zakładów karnych 118,4%. Aż w 29 jednostkach przeludnienie kształtowało się na poziomie 30% i więcej.

postępowania karnego, warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności oraz warunkowym przedterminowym zwolnieniu nie mogły stać się bardziej efektywne ponieważ: 1) brakowało konsekwentnego przeciwdziałania uchylaniu się skazanych od wykonania kary i nałożonych na nich obowiązków⁸³⁶, 2) na potrzeby wykonywania kar nie wystarczało miejsc pracy, środków opieki socjalnej, lecznictwa odwykowego i terapii, 3) zbyt małe było zaangażowanie w proces wykonywania kar wolnościowych instytucji państwowych i samorządowych, a jednocześnie brakowało szerokiego udziału w tym procesie czynnika społecznego, to jest: stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji pozarządowych, kościołów, związków wyznaniowych czy osób godnych zaufania. Także obsada etatowa kuratorów zawodowych dla dorosłych nie była dostosowana do rozmiarów i charakteru nałożonych na nich zadań. Problemu tego nie rozwiązało utworzenie w ostatnich dwóch latach kilkuset nowych stanowisk kuratorskich. Jednocześnie brakowało właściwie skonstruowanych – realnych limitów obciążenia zadaniami kuratora zawodowego oraz systematycznego doposażenia sądów w etaty kuratorów zawodowych.

B. Zatrudnienie skazanych

Problem ten był, obok przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych, szczególnie dolegliwy dla polskiego więziennictwa. Rzecznik proponował m.in.: ustalenie w odpowiedniej wysokości składki na ubezpieczenie społeczne od dochodu za pracę skazanych, określenie w ustawie o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁸³⁷ szerszego katalogu instrumentów ekonomicznych w postaci zwolnień i preferencji dla podmiotów zatrudniających, czy też powierzenie instytucjom lub organizacjom wykonywania określonych zadań w zakresie tworzenia miejsc pracy dla skazanych. Dobrym rozwiązaniem byłoby też zorganizowanie obiegu zamkniętego wewnątrz więziennictwa dla towarów i usług oferowanych przez przywiezione zakłady pracy. Przedstawione przez Rzecznika propozycje nie znalazły dotychczas właściwego zastosowania, natomiast w wyniku nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego⁸³⁸ ustalono od 1 września 2003 r. wysokość wynagrodzenia przysługującego skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy na poziomie zapew-

⁸³⁶ Wg danych Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 31.01.2004 r. blisko połowa kar ograniczenia wolności oraz jedna trzecia prac społecznie użytecznych nie była z różnych przyczyn wykonywana. Dominowało przede wszystkim uchylanie się skazanych od odbycia kary.

⁸³⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 777 ze zm.

⁸³⁸ Dz.U. Nr 142, poz. 1380.

niającym osiągnięcie co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia określonego na podstawie odrębnych przepisów (art. 123 § 2 Kkw). Jednocześnie w celu utrzymania realnego dochodu z pracy na dotychczasowym poziomie odstąpiono od odprowadzania dochodów budżetowych z wynagrodzenia skazanych, a jego przyznanie uzależniono od wykonania pracy, która spełnia przyjęte wymogi technologiczne i jakościowe. Wyjściu „na zewnątrz” i poszukiwaniu nowych rynków zbytu przez przywiezione zakłady pracy miało również sprzyjać wyłączenie tych podmiotów z procedur i ograniczeń przewidzianych w ustawie z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁸³⁹. Tymczasem – zamiast wprowadzenia skutecznych instrumentów służących tworzeniu nowych miejsc pracy dla skazanych – następowała ich likwidacja, która mogła spowodować dalsze ograniczenie działalności produkcyjnej przywiezionych przedsiębiorstw i gospodarstw pomocniczych. Ustawą z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸⁴⁰ zrezygnowano bowiem z dotychczasowego wyłączenia przywiezionych przedsiębiorstw i gospodarstw pomocniczych od stosowania ustawowych procedur przy udzielaniu zamówień publicznych, tłumacząc to potrzebą dostosowania się Polski do dyrektyw Unii Europejskiej. Nie wzięto jednak pod uwagę, że rezolucja (75)25 Komitetu Ministrów Rady Europy z 1975 r. w sprawie pracy więziennej nakłada na państwa członkowskie Rady Europy obowiązki: przyznania pracy więziennej określonego statusu i nadania jej pierwszeństwa oraz udostępniania stosownych środków dla wspierania programów pracy zgodnie z zapotrzebowaniem instytucji. Z kolei Europejskie Reguły Więzienne z 1987 r. zalecają, aby więźniom zapewnić wystarczającą ilość pracy pożytecznej lub innych zajęć celowych (reg. 71.3). Dlatego Rzecznik w wystąpieniu z 7 kwietnia 2004 r.⁸⁴¹ zwrócił się do Premiera o podjęcie przez Rząd inicjatywy ustawodawczej w celu wyłączenia przywiezionych przedsiębiorstw i gospodarstw pomocniczych

⁸³⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 – art. 6 ust. 3 lit. b) Wymienione regulacje prawne nie przyczyniły się jednak do powstrzymania niekorzystnego zjawiska spadku stanu zatrudnienia odpłatnego skazanych w przywiezionych zakładach pracy oraz u kontrahentów pozawięziennych. W dniu 31.01.2004 r. odpłatną pracę posiadało 9631 skazanych, tj. 15,2% ogółu skazanych. W tym czasie w zakładach karnych przebywały 11.393 osoby zobowiązane do świadczeń alimentacyjnych, spośród których tylko 3282 (28,8%) pracowały odpłatnie. Paradoksem polskiego wymiaru sprawiedliwości stała się więc sytuacja, kiedy osoby zobowiązane z mocy wyroku sądowego do świadczeń alimentacyjnych, na skutek braku pracy odpłatnej przez lata pobytu w zakładzie karnym nie spłacały zasądzonych od nich kwot..

⁸⁴⁰ Dz.U. Nr 19, poz. 117.

⁸⁴¹ RPO-322798-VII/04.

od stosowania cyt. wyżej ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych lub przyjęcia innych rozwiązań prawnych służących rozwojowi zatrudnienia więźniów. W odpowiedzi z 12 maja 2004 r. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że po wejściu w życie 1 września 2003 r. nowelizacji Kkw nowe rozwiązania, a szczególnie przepis art. 123 § 2 obniżający minimalne wynagrodzenie za pracę, stworzyły szansę na zwiększenie zainteresowania pracodawców tworzeniem miejsc pracy dla skazanych. Efekty wprowadzonych rozwiązań są już widoczne w postaci zauważalnego trendu wzrostowego, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia odpłatnego.⁸⁴²

C. Świadczenia zdrowotne

1. W 2004 r. tymczasowo aresztowani i skazani zwracali najczęściej uwagę na pogarszające się warunki sanitarne uwięzienia, trudności w dostępie do lekarzy specjalistów, problemy z otrzymaniem niezbędnych świadczeń medycznych i odpowiednich leków. Wymienione zarzuty były na bieżąco badane przy współudziale kierowników poszczególnych więziennych zakładów opieki zdrowotnej oraz naczelnych lekarzy okręgowych Służby Więziennej. W zakresie opieki specjalistycznej, zwłaszcza diagnostyki i leczenia schorzeń neurologicznych, neurochirurgicznych, onkologicznych, kardiologicznych i chorób zakaźnych (w tym AIDS) więzienna służba zdrowia szeroko korzystała z pomocy publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

2. Charakter skarg na niewłaściwe traktowanie miały wnioski skazanych, w których wskazywano na naruszenie prawa pacjenta spowodowane obligatoryjną obecnością funkcjonariusza działu ochrony zakładu karnego podczas udzielania im świadczeń zdrowotnych. Obligatoryjną obecność funkcjonariusza Służby Więziennej nie wykonującego zawodu medycznego podczas udzielania świadczeń zdrowotnych skazanemu odbywającemu karę w zakładzie karnym typu zamkniętego wprowadzono

⁸⁴² Minister przyznał jednak, iż w ostatnim okresie ustawodawca wprowadził równoległe szereg zasadniczych zmian w innych aktach prawnych, które mogą wpłynąć na wielkość zatrudnienia osadzonych oraz zniweczyć efekty wspomnianej nowelizacji. Najważniejsze zagrożenie wiąże się właśnie z wejściem w życie ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych, która nie zawiera żadnych preferencji dla przedsiębiorstw przywieziennych w dostępie do tych zamówień. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, przedstawiona przez Rzecznika, jako jedna z metod poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia osób przebywających w jednostkach penitencjarnych, propozycja podjęcia przez Rząd inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nowelizacji tej ustawy.

z dniem 1 września 2003 r. w art. 115 § 7 Kkw⁸⁴³ Ponadto, w razie uzasadnionej potrzeby świadczenie zdrowotne udzielane byłoby w obecności funkcjonariusza nie wykonującego zawodu medycznego. O celowości zastosowania takiego rodzaju obecności w konkretnych przypadkach dotyczących skazanych i tymczasowo aresztowanych decydować mógłby kierownik więziennego zakładu opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności lub na jego wniosek dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego, a w sytuacjach nagłych osoba wykonująca świadczenie. Przyjęcie takiego rozwiązania musiałyby wiązać się ze zmianą zarówno § 7 jak i § 8 w art. 115 Kkw⁸⁴⁴. Dlatego w piśmie z 25.05.2004 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu taką nowelizację wskazanych przepisów art. 115 Kkw, która ograniczenie prawa osób pozbawionych wolności do intymności i poszanowania godności osobistej podczas badań lekarskich oraz udzielania innych świadczeń zdrowotnych zakreśli do przypadków uzasadnionych koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie karnym i areszcie śledczym. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi z 17 czerwca 2004 r. Minister Sprawiedliwości nie podzielił zapatrywania Rzecznika⁸⁴⁵. Rzecznik nie zgodził się z argumentacją (pisma) i z 20 lipca 2004 r. ponowił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 115 § 7 i 8 Kkw. Stwierdził przy tym, że prawo pacjenta do intymności i poszanowania godności gwarantowane jest nie tylko przez ustawę zwykłą, ale wynika wprost z treści art. 30, art. 40 oraz art. 41 ust. 4 Konstytucji. Rzecznik zwrócił przy tym uwagę Ministra Sprawiedliwości, że wprowadzone w art. 115 § 7 Kkw ograniczenie prawa skazanych do intymności i poszanowania godności w trakcie korzystania ze świadczeń zdrowot-

⁸⁴³ W wyniku nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego dokonanej ustawą z dnia 24.07.2003 r. o zmianie ustawy Kkw oraz niektórych innych ustaw.

⁸⁴⁴ Analiza wskazanego przepisu, dane zebrane w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych oraz treści wniosków kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności dały podstawy do stwierdzenia, iż art. 115 § 7 Kkw narusza prawo pacjenta do intymności i poszanowania jego godności osobistej w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej oraz art. 36 ust. 1 ustawy z 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza.

⁸⁴⁵ RPO-393877-VII/04. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości stwierdził, że określone w art. 31 ust.3 Konstytucji warunki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw odnoszą się wyłącznie do wolności i praw konstytucyjnych, nie zaś do wolności i praw gwarantowanych przez ustawę zwykłą, takich jak prawo pacjenta do intymności i poszanowania godności, czy też prawo do uzyskania świadczenia zdrowotnego przy udziale niezbędnego personelu medycznego.

nych ma charakter powszechny i obejmuje wszystkie osoby odbywające karę pozbawienia wolności w zakładach karnych typu zamkniętego. Według stanu na 31 maja 2004 r. było to ponad 34 tysiące skazanych. W tej grupie znajdują się również sprawcy „drobnych” przestępstw i wykroczeń, którzy nie stwarzają zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku w zakładzie karnym. Opisana powyżej problematyka będzie przedmiotem wystąpień Rzecznika w 2005 r.

3. Rzecznik już w wystąpieniu z 25 listopada 1996 r.⁸⁴⁶ zwracał się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań, które będą skutkowały zmianą w sposobie postępowania wobec sprawców przestępstw seksualnych, zwłaszcza poprzez utworzenie w zakładach karnych specjalnych oddziałów dla skazanych za te przestępstwa w celu objęcia ich odpowiednimi oddziaływaniami leczniczo-wychowawczymi. Minister w odpowiedzi z 9 maja 1997 r. nie zaakceptował tej propozycji uzasadniając swoje stanowisko brakiem motywacji skazanych do zmiany zachowań i leczenia, wysokimi kosztami takiego przedsięwzięcia, a także zagrożeniem swoją stygmatyzacją skazanych zgromadzonych w wyodrębnionych oddziałach. Od tego czasu zarówno Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i Centralny Zarząd Służby Więziennej, nie zrobiły nic w tym zakresie⁸⁴⁷. Zagrożenia, jakie stwarzają dewianci seksualni, również w Polsce wymagają pilnego rozwiązania, polegającego na wprowadzeniu do ustawodawstwa karnego dodatkowych przepisów, a także zmiany stosowanej wobec nich polityki penitencjarnej. Dlatego w wystąpieniu z 7 kwietnia 2004 r.⁸⁴⁸ Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań, które będą skutkowały zmianami w sposobie postępowania wobec sprawców przestępstw seksualnych. W odpowiedzi z 6 maja 2004 r. Minister Sprawiedliwości nie zgodził się, że od maja 1997 r. zarówno Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i Centralny Zarząd Służby Więziennej nie podjęły żadnych działań, które skutkowałyby zmianą w sposobie postępowania wo-

⁸⁴⁶ RPO-230517-VII/96.

⁸⁴⁷ Bez reakcji pozostawiono także Rekomendacje sformułowane przez uczestników seminarium zorganizowanego w 2000 r. przez więziennictwo okręgu śląskiego z udziałem przedstawicieli więziennictwa Republiki Czeskiej, które poświęcono oddziaływaniam na przestępców seksualnych w warunkach więziennych.

⁸⁴⁸ RPO-230517-VII/04. W ocenie Rzecznika przepisy Kodeksu karnego nie dopuszczają obecnie możliwości orzekania przez sąd wobec dewiantów seksualnych po odbyciu przez nich kary pozbawienia wolności umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym lub w innym zakładzie opieki zdrowotnej oraz leczenia ambulatoryjnego. Wprowadzenie do Kodeksu karnego zaproponowanych w wystąpieniu przepisów zmienionego art. 93 i art. 95a (w dwóch wariantach) wypełniłoby lukę w tym zakresie.

bec sprawców przestępstw seksualnych⁸⁴⁹. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że mając świadomość występujących problemów, rząd rozważa w szczególności wprowadzenie do Kk nowego środka karnego, polegającego na obligatoryjnym poddaniu osoby skazanej za „pedofilię” odpowiedniej terapii.

D. Traktowanie osób pozbawionych wolności

1. Pomimo występującego przeludnienia, tylko w niektórych jednostkach penitencjarnych pracownicy Biura Rzecznika zetknęli się z przypadkami wrogości osadzonych w stosunku do Służby Więziennej. Dotyczyły one najczęściej okoliczności podejmowanych wobec osadzonych decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym, zastosowaniu siły fizycznej i środków przymusu bezpośredniego, zaliczenia do grupy więźniów niebezpiecznych i wymagających wzmoczonego oddziaływania ochronnego oraz stosowania rygorów wynikających z takiego zaliczenia, złego odnoszenia się oddziałowych lub wychowawców, utrudnień w skierowaniu do nauczania, niesprawiedliwego opiniowania, dyskryminowania w zakresie zatrudnienia, udzielania przepustek i występowania z wnioskiem o warunkowe zwolnienie, niewłaściwego postępowania z depozytami i paczkami osadzonych, uchybień przy kontroli cel. Wśród rozpatrzonych skarg na niewłaściwe traktowanie za słuszne albo częściowo słuszne uznano (podobnie jak w 2003 r.) 5% spraw. Dotyczyły one najczęściej uchybień polegających na zagubieniu depozytu, skróceniu czasu trwania spaceru, niewłaściwym traktowaniu skazanego lub jego rodziny w czasie widzenia.

2. Większość skarg, jakie osoby pozbawione wolności kierują do Rzecznika na pobicie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, wiąże się z użyciem środków przymusu bezpośredniego⁸⁵⁰. W 2004 r. niepokój Rzecznika związany ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego przez Służbę Więzienną – budziła zarówno utrzymująca się (pomimo sądowej i prokuratorskiej kontroli) znaczna liczba skarg, jakie wpływają w tym przedmiocie do Biura RPO, jak i nagłośnione przez środki masowego przekazu i nie wyjaśnione właściwie opinii publicznej przypadki po-

⁸⁴⁹ Z odpowiedzi wynika, że w 1997 r. na zlecenie Dyrektora Generalnego SW, wykonane zostały ekspertyzy: seksuologiczna i psychologiczna, dotyczące sprawców przestępstw seksualnych oraz możliwości oddziaływań terapeutycznych w warunkach izolacji więziennej.

⁸⁵⁰ W latach 2000–2003 wpływało corocznie do Biura RPO na pobicie przez funkcjonariuszy SW od 50 do 64 skarg; w 2004 r. – 45.

bicia więźniów przez funkcjonariuszy SW⁸⁵¹. W oparciu o przeprowadzone w całym kraju badania sondażowe, już w wystąpieniu z 1 czerwca 2000 r.⁸⁵² Rzecznik zwracał się do Ministra Sprawiedliwości 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 odpowiedzi z 6 lipca 2000 r. Minister dlatego z 3 marca 2004 r.⁸⁵³ Rzecznik ponowił swój wniosek. Poprosił również o odniesienie się do przypadków pobicia więźniów przez funkcjonariuszy SW, które zostały opisane w prasie W odpowiedzi z 1 kwietnia 2004 r. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że przepisy kompleksowo określają rodzaje środków przymusu oraz sposób, jak też sytuacje, w których można je stosować. Dlatego dalszego uszczegółowienia tych przepisów należy dokonywać bardzo ostrożnie, tak aby zachować równowagę pomiędzy koniecznością zagwarantowania maksymalnej ochrony praw osób pozbawionych wolności a możliwością stosowania środków przymusu przez funkcjonariuszy SW⁸⁵⁴.

⁸⁵¹ Np. teksty: D. Cychola i J. Łuckiego w. „Nie” Nr 8 z 19.02.2004 r., s. 4; M. Kowalskiego i J. Kowalskiego: „Śmierć w izolatce”, „Gazeta Wyborcza” Nr 44 z 21.02.2004 r., s. 1 i 3.

⁸⁵² RPO-316163-VII/00. W ocenie Rzecznika, w pierwszej kolejności zmiany wymagały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 20.11.1996 r. w sprawie szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy m.in. w kierunku: 1) szczegółowego określenia wzorcowych sposobów użycia każdego z dozwolonych przez ustawę środków przymusu. W ten sposób zostałyby także spełnione jedno z zaleceń zawartych w Europejskich Regulach Więziennych (reguła 40); 2) nałożenia na dyrektora jednostki penitencjarnej obowiązku zawiadomienia zwierzchniego organu administracji, jakim jest dyrektor okręgowy SW, o przypadkach zastosowania środków przymusu (zgodnie z zaleceniem zawartym w regule 39 Europejskich Regul Więziennych); 3) określenia programu wyszkolenia, zarówno teoretycznego, jak i praktycznego, funkcjonariuszy SW w dziedzinie zgodnego z prawem stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz udzielania osobom pozbawionym wolności pierwszej pomocy; włączenia do takiego programu szeregów mających na celu nabycie umiejętności stosowania perswazji w rozmowach z osadzonymi; 4) rozważenia – w oparciu o dotychczasowe doświadczenia praktyki – możliwości zrezygnowania ze stosowania przez Służbę Więzienną najbardziej drastycznego środka, jakim jest trzyczęściowy pas obezwładniający (większość jednostek penitencjarnych, w tym duże zakłady karne i areszty śledcze obywają się bez niego); 5) wprowadzenia obowiązku telewizyjnego monitorowania i rejestracji umieszczenia i pobytu osadzonego w celi zabezpieczającej

⁸⁵³ RPO-316163-VII/04.

⁸⁵⁴ W polemicznej odpowiedzi stwierdzono, że dla wyeliminowania nieprawidłowości związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego kierownictwo SW podejmuje szereg przedsięwzięć, których celem jest doskonalenie technik interwencyjnych.

3. W swoim wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z 19 listopada 1998 r.⁸⁵⁵ Rzecznik zakwestionował określone w § 28 ust. 3 obowiązującego wówczas Regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności szereg i nie odnoszone wprost do potrzeb indywidualnego traktowania skazanych uprawnienie administracji zakładów karnych do dokonywania w obecności skazanego kontroli zawartości korespondencji prowadzonej przez niego z adwokatem (art. 8 § 3 Kkw), organami państwowymi i samorządowymi oraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich (art. 102 pkt 11 Kkw), a także skarg kierowanych do organów powołanych na podstawie ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka (art. 103 § 1 Kkw). Minister Sprawiedliwości nie podzielił wówczas wątpliwości Rzecznika. W wyniku wprowadzonej z dniem 1 września 2003 r. nowelizacji doszło jednak do częściowego uwzględnienia wystąpienia Rzecznika. Nadal jednak były wyrażone w skargach zarzuty skazanych, że administracja zakładu karnego mogła nie tylko sprawdzać zawartość korespondencji, lecz również bez przeszkód zapoznawać się z jej treścią. Chociaż z informacji uzyskanych z Centralnego Zarządu SW wynikało, że zalecał on dokonywanie kontroli zawartości korespondencji w obecności skazanego, to jednak nie można było tego rodzaju deklaracji uznać jako wystarczającej. Dlatego Rzecznik w piśmie z 22 stycznia 2004 r.⁸⁵⁶ wniósł o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści art. 242 § 6 Kkw, która spowoduje, że w zakładzie karnym typu zamkniętego nadzór nad korespondencją nie podlegającą cenzurze administracji zakładu karnego będzie wykonywany w jednolity sposób, tj. taki, który przyjęto w art. 8 § 3 tego Kodeksu dla nadzoru nad korespondencją skazanego z obrońcą. W odpowiedzi z 23 marca 2004 r. Minister Sprawiedliwości w całości podzielił podniesioną przez Rzecznika argumentację. Pomimo tego zapewnienia, analizowane przepisy Kkw nie zostały zmienione.

4. W ostatnim okresie 2004 r. do Rzecznika ponownie wpływały skargi od osób pozbawionych wolności, w których podnosiły one nieprawidłowości w zakresie przesyłania im korespondencji przez sądy i prokuratury. Osoby te podały, że kierowana do nich korespondencja przesyłana jest w sposób umożliwiający zapoznanie się z jej treścią przez osoby nieuprawnione: w niezamkniętych, niezaadresowanych kopertach lub bez kopert, w zbiorczej kopercie adresowanej do dyrektora zakładu karnego. Problem ten Rzecznik podejmował już wcześniej w skierowanym do Mini-

⁸⁵⁵ RPO-291385-VII/98

⁸⁵⁶ RPO-336897-VII/00.

stra Sprawiedliwości wystąpieniu z 5.11.2003 r. W udzielonej odpowiedzi uzyskał wówczas zapewnienie, że zostały podjęte działania w celu zapobieżenia występowaniu tego rodzaju uchybień w przyszłości. W piśmie z 21 grudnia 2004 r.⁸⁵⁷ Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zintensyfikowanie działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w praktyce postępowania z korespondencją kierowaną do osób pozbawionych wolności przez organy prokuratury i sądy.

5. Przedmiotem zainteresowania Biura RPO był również stan prowadzonych przez sądy postępowań karnych w sprawach przeciwko funkcjonariuszom Służby Więziennej o pobicie po buntach w 1989 r. więźniów przebywających w Zakładzie Karnym w Czarnem i w innych jednostkach penitencjarnych. Otrzymane w tej sprawie od Prezesa Sądu Rejonowego w Człuchowie informacje wzbudziły zaniepokojenie Rzecznika. Ich treść wskazywała bowiem na długotrwałą przewlekłość i inne nieprawidłowości w sposobie prowadzenia postępowań karnych, a także na brak sprawowania nad nimi właściwego nadzoru ze strony organów prokuratury i sądów. Budziły również wątpliwości podjęte decyzje o umorzeniu postępowań karnych z uwagi na znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynów⁸⁵⁸.

⁸⁵⁷ RPO-385002-VII/01.

⁸⁵⁸ RPO-488324-VII/04. Jak wynikało z dokonanych ustaleń, postępowania karne przeciwko funkcjonariuszom Służby Więziennej o pobicie więźniów i stosowanie tzw. ścieżek zdrowia zostały wszczęte na początku lat dziewięćdziesiątych, obejmując zarzuty z art. 158 i 159 Kodeksu karnego z 1969 r. W dniu 22.03.1993 r. w sprawach tych wpłynął do Sądu Rejonowego w Człuchowie akt oskarżenia skierowany wobec 44 funkcjonariuszy Służby Więziennej. W analizowanym postępowaniu zapadły dotychczas następujące decyzje: 1) postanowieniem z 5.10.1994 r. umorzono warunkowo postępowanie wobec 5 oskarżonych, 2) postanowieniem z 9.06.1997 r. umorzono warunkowo postępowanie wobec 20 oskarżonych z uwagi na znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynów, 3) postanowieniem z 9.03.2000 r. umorzono postępowanie wobec jednego oskarżonego z uwagi na przedawnienie karalności zarzucanego przestępstwa, 4) postanowieniami z 21.08.2001 r., 2.10.2003 r. i 3.06.2004 r. umorzono postępowanie wobec kolejnych 3 oskarżonych, z uwagi na ich zgon. W listopadzie 2004 r. w sprawie pozostało do osądzenia 15 oskarżonych. Budziła zdumienie liczba 2507 świadków zawnioskowanych w akcie oskarżenia do bezpośredniego przesłuchania przed sądem. Do tej pory przesłuchano 802 świadków, a do przesłuchania pozostało 1687 osób. Zdaniem Prezesa Sądu Rejonowego w Człuchowie, zakres i liczba dowodów, które zostały do przeprowadzenia w wyżej wymienionych sprawach, w praktyce czynią niemożliwym ich merytoryczne rozpoznanie przed upływem terminu przedawnienia karalności – określonym na koniec 2004 r. Dlatego Rzecznik w piśmie z 21.12.2004 r. wniósł do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie zbadania w ramach nadzoru prawidłowości przeprowadzonych postępowań karnych w sprawach przeciwko funkcjonariuszom Służby Więziennej o pobicie więźniów i stosowanie tzw. ścieżek zdrowia oraz o poinformowanie go o podjętych w tym przedmiocie ustaleniach i sformułowanych wnioskach.

E. Kontakty więźniów ze światem zewnętrznym

1. W wystąpieniu z 17 sierpnia 2004 r. dot. postępowania z korespondencją urzędową tymczasowo aresztowanych Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści art. 217 a i art. 217 b Kkw⁸⁵⁹. Określony kierunek zmian treści art. 217 a i art. 217 b Kkw wymagał również odpowiedniej zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13 stycznia 2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności⁸⁶⁰. W piśmie z 16 września 2004 r. Minister Sprawiedliwości przyznał, że przepisy Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie kontroli korespondencji osób skazanych i tymczasowo aresztowanych nie zezwalają na poddanie cenzurze korespondencji tymczasowo aresztowanego z organami, o których mowa w art. 102 pkt 111 i art. 103 § 1 Kkw. Przepisy dotyczące kontroli korespondencji skazanego pozbawionego wolności, na zasadzie art. 209 Kkw mają odpowiednie zastosowanie do korespondencji tymczasowo aresztowanego. Przepis art. 217a § 1 Kkw nie wprowadza innych rygorów kontroli korespondencji tymczasowo aresztowanego, niż w przypadku skazanego pozbawionego wolności, a jedynie wskazuje, że kontrola korespondencji, we wszystkich trzech przewidzianych formach, jest prowadzona przez organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, sygnalizowane przypadki cenzurowania korespondencji skazanych pozbawionych wolności lub tymczasowo aresztowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przypadki opóźnienia w doręczeniu korespondencji, wynikające z wykonywania nadzoru nad tą korespondencją, wskazują raczej na niewłaściwe stosowanie przepisów niż na wadliwość obowiązujących zasad kontroli korespondencji. Sygnały te zostaną wykorzystane do poprawienia praktyki w omawianym zakresie. Jednocześnie, mając na względzie występujące

⁸⁵⁹ RPO-480974-VII/04. W wystąpieniu tym wnioskowano o jednoznaczne określenie, że: 1) spod działania art. 217 a § 1 i 2 oraz art. 217 b § 2 Kkw wyłączone jest korespondencja tymczasowo aresztowanych z organami, o których mowa w art. 102 pkt 11 i art. 103 § 1 Kkw, 2) korespondencja kierowana przez tymczasowo aresztowanych do wyżej wymienionych organów może podlegać nadzorowi sprawowanemu przez administrację aresztu śledczego w trybie określonym w art. 8 § 3 Kkw, 3) administracja aresztu śledczego na żądanie organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, powiadamia go z jakimi organami tymczasowo aresztowany prowadzi korespondencję urzędową i z jaką datą nastąpiło jej wysłanie lub odbiór.

⁸⁶⁰ Dz.U. Nr 14, poz. 142.

trudności interpretacyjne w obrębie art. 217a i 217b Kkw Minister zadeklarował, iż rozważy potrzebę poprawienia redakcji tych przepisów przy okazji najbliższych prac nad nowelizacją Kodeksu.

2. W skierowanych do Rzecznika wnioskach skazani skarżyli się na przypadki odmowy przez dyrektorów zakładów karnych zezwolenia im na widzenie z członkami rodziny. Podjęte w tych sprawach przez pracowników Biura RPO ustalenia wykazały, że administracje niektórych zakładów karnych zawężyły znaczenie pojęcia „członka rodziny” tylko do najbliższych krewnych i powinowatych (np. określonych w art. 115 § 11 Kodeksu karnego). Ograniczano tym samym krąg osób, z którymi skazany mógł otrzymać widzenie bez potrzeby uzyskania zezwolenia dyrektora zakładu karnego. Takie działanie nie znajdowało jednak umocowania w przepisach Kkw określających prawo skazanego do utrzymywania więzi z rodziną (art. 102 pkt 2 i art. 105 § 1). Kodeks przyjął tu bowiem szerokie rozumienie pojęć „rodzina” i „członek rodziny” których zakres nie zawężył stopniem pokrewieństwa i powinowactwa. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w piśmie z 3 listopada 2004 r.⁸⁶¹ W odpowiedzi z 2 grudnia 2004 r. Minister Sprawiedliwości podzielił poglądy Rzecznika.

3. Do Rzecznika wpływały też liczne wnioski osób pozbawionych wolności, w których skarżyły się one na uniemożliwienie im przez administrację zakładu karnego lub aresztu śledczego uczestnictwa w pogrzebie osoby najbliższej. Z podjętych przez pracowników Biura RPO ustaleń wynikało, że niejednokrotnie zarzut ten był uzasadniony a wydana decyzja odmowna dotyczyła najczęściej braku zgody na udział skarżącego w pogrzebie jednego z rodziców. W ocenie Rzecznika pogrzeb osoby najbliższej dla skazanego lub tymczasowo aresztowanego jest wypadkiem szczególnie ważnym w rozumieniu art. 141a § 1 Kkw, a jego wystąpienie powinno z zasady skutkować udzieleniem osobie pozbawionej wolności – na jej wniosek – zezwolenia na opuszczenie jednostki penitencjarnej i udział w uroczystości pogrzebowej, choćby pod konwojem funkcjonariusza SW lub w asyście innej osoby godnej zaufania. Taki kierunek postępowania w analizowanej sprawie przyjął także w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Tak np. w wyroku z 12 listopada 2002 r. w sprawie Płoski v. Polska⁸⁶². Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się w wystąpieniu z 13 października 2004 r.⁸⁶³ do Dyrektora General-

⁸⁶¹ RPO-481053-VII/04.

⁸⁶² Skarga Nr 26761/95.

⁸⁶³ RPO-468621-VII/04.

nego Służby Więziennej o spowodowanie podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie występujących nieprawidłowości. W odpowiedzi z 5 listopada 2004 r. poinformowano, że w trzech kwartałach 2004 r. udzielono 5548 zezwoleń w trybie art. 141a § 1 Kkw. Skorzystało z nich 4690 osadzonych. Z liczby tej 4300 osadzonych opuściło samodzielnie jednostkę penitencjarną, natomiast 390 osadzonych korzystało z zezwolenia pod konwojem funkcjonariusza SW lub w asyście innej osoby godnej zaufania. Ogółem w 2004 r. osadzeni złożyli 1546 wniosków o udzieleniu zezwolenia w trybie art. 141a § 1 Kkw, w celu wzięcia udziału w pogrzebie członków rodziny. W zdecydowanej większości byli to skazani (ponad 93% wnioskodawców). Nieliczne z tych wniosków zostały rozpatrzone negatywnie – zaledwie niecałe 14% czyli niespełna jeden na osiem. Wnioski osób tymczasowo aresztowanych rozpatrzono w 93% pozytywnie, negatywnie rozpatrzono jedynie co 14. Wnioski skazanych w ponad 86% zostały rozpatrzone pozytywnie, jedynie co siódmy wniosek nie został uwzględniony. Z liczby 1546 wniosków, 879 dotyczyło wzięcia udziału w uroczystościach związanych z pogrzebem rodzica. Na ogólną ich liczbę, aż ponad 93% zostało rozpatrzonych pozytywnie, jedynie co 15 został rozpatrzony odmownie. Wnioski tymczasowo aresztowanych prawie w 75% dotyczyły pogrzebów rodzica. Jedynie w czterech przypadkach nie umożliwiono im wzięcia udziału w uroczystościach pogrzebowych. Ponad 93% wniosków skazanych dotyczących wzięcia udziału w pogrzebie rodzica zostało rozpatrzonych pozytywnie. Dyrektor Generalny SW podzielił poglądy Rzecznika, iż uzależnianie zgody na udział osadzonego w pogrzebie osoby bliskiej pod konwojem funkcjonariuszy SW od pokrycia przez niego lub rodzinę i kosztów tego konwojowania nie powinno mieć miejsca.

F. Opieka religijna

Mając na uwadze potrzebę poprawy warunków korzystania przez osoby pozbawione wolności z przysługującego im prawa do wykonywania praktyk religijnych oraz do kontaktu z duchownym swojego wyznania Rzecznik zwrócił się w piśmie z 18 grudnia 2003 r. do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do możliwości dalszego rozszerzania zatrudnienia kapelanów więziennych na etatach więziennictwa⁸⁶⁴. W odpowiedzi z 23 stycznia 2004 r. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że w jednostkach penitencjarnych regularną działalność prowadzą przedstawiciele wielu kościołów, zgromadzeń, zakonów, seminaria i stowarzyszenia o charakterze religijnym. Pozwala to uznać, że osoby pozbawione wolności ma-

⁸⁶⁴ RPO-458401-VII/03.

ją w pełni zagwarantowane prawo do wykonywania praktyk religijnych. Natomiast propozycja zatrudnienia większej liczby kapelanów zgodnie z normą zaproponowaną przez Rzecznika, przy niedoetatyzowaniu i występującym w konsekwencji problemem nadgodzin w Służbie Więziennej, nie jest aktualnie możliwa do zrealizowania. Na jej wprowadzenie w życie należałoby przeznaczyć ponad 100 etatów cywilnych. Tymczasem więziennictwo od 1995 r. otrzymało w sumie jedynie 231 nowych etatów cywilnych. Ponadto wymiar etatu dla kapelana powinien – zdaniem Ministra – zależeć od faktycznego czasu poświęconego na działalność duszpasterską i posługi religijne w danym zakładzie karnym lub areszcie śledczym. W dniu 18 lutego 2004 r. odbyła się w Biurze RPO zorganizowana przez Rzecznika we współpracy z Naczelnym Kapelanem Więziennictwa RP konferencja na temat: „Udział osób duchownych w realizacji sprawiedliwości naprawczej i wykonywaniu kar kryminalnych.

G. Wykonywanie kar nieizolacyjnych. Problemy kurateli sądowej

1. W wystąpieniu z 3 grudnia 2003 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających do zmiany odpowiednich przepisów Kkw, która wprowadzi do praktyki zasadę wykonywania kontroli okresu próby wobec osób, którym sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary bez ustanowionego dozoru nad nimi, przez kuratora sądowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania (pobytu) tych osób⁸⁶⁵. Nowelizacja przepisów kodeksowych powinna wiązać się z odpowiednią zmianą rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych⁸⁶⁶.

2. Pismem z 6 stycznia 2004 r. Minister Sprawiedliwości odpowiedział Rzecznikowi na wystąpienie z 9 grudnia 2003 r.⁸⁶⁷ w sprawie problemów i nieprawidłowości w sposobie wykonywania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej za nieuiszczoną grzywnę oraz podjęcia działań zmierzających do poprawy w tym zakresie⁸⁶⁸. Przyznał on, że statystyka resortu sprawiedliwości potwierdza, co do zasady, wyniki badań sondażowych, przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO. Wynika

⁸⁶⁵ Wystąpienie to zostało omówione szczegółowo w Informacji RPO za 2003 r., str. 282.

⁸⁶⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 218 ze zm. W piśmie z 22.03.2004 r. Minister Sprawiedliwości podzielił zawarte w piśmie Rzecznika argumenty i płynące z nich wnioski.

⁸⁶⁷ RPO-437520-VII/03.

⁸⁶⁸ Szczegółowe omówienie wystąpienia zawarto w Informacji RPO za 2003 r., str. 283-286.

z nich, iż niewykonywanie kary ograniczenia wolności w całym kraju z powodu braku zakładów pracy, w których kara ta mogłaby być wykonywana ma miejsce w przypadku zaledwie 4,8% orzeczeń. Podzielili też stanowisko Rzecznika, iż współpraca niektórych sądów z właściwymi organami samorządu terytorialnego oraz wyznaczonymi przez nie podmiotami zatrudniającymi skazanych, nie jest satysfakcjonująca. Nie sposób wykluczyć zaniedbań nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem kary ograniczenia wolności ze strony sądu i kuratorów. Zastrzeżenia budzi także wykonywanie obowiązków w tym przedmiocie przez niektóre organy samorządu terytorialnego.⁸⁶⁹

3. W rozporządzeniu Rady Ministrów z 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna zrezygnowano z dotychczas obowiązującego uprawnienia zakładów, w których jest wykonywana praca skazanych, do ulgi w podatku dochodowym w wysokości 50% kwoty określonej w § 11 ust. 1 tego rozporządzenia, tj. ustalonej w trybie art. 58 § 3 Kkw. Było to konsekwencją zmiany art. 58 § 4 Kkw, w którym skreślono upoważnienie Rady Ministrów do określenia takiej ulgi z powodu niezgodności tego unormowania z art. 217 Konstytucji. Niestety, to korzystne dla zakładów zatrudniających skazanych uregulowanie do tej pory nie zostało wprowadzone do ustawy. Przeprowadzona w ten sposób likwidacja ulgi w podatku dochodowym wpływa natomiast negatywnie na decyzje podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna⁸⁷⁰.

4. W ocenie Rzecznika, jednym z przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi probacji w Polsce może być utworzenie centralnego organu, który będzie zajmował się koordynacją i nadzorem nad wykonaniem kar nieizolacyjnych. Koncepcja powołania takiego organu spotkała się w ostatnich

⁸⁶⁹ jak wyżej.

⁸⁷⁰ Na opisane wyżej konsekwencje likwidacji ulgi w podatku dochodowym wskazywali przedstawiciele zakładów pracy, które zatrudniają skazanych, w trakcie zorganizowanego w dniu 26.11.2004 r. pod patronatem Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rzecznika seminarium na temat: „Nowe wyzwania polityki karnej i społecznej. Praca społecznie użyteczna w m.st. Warszawie – stan aktualny i perspektywy”. Dlatego, mając na uwadze potrzebę tworzenia właściwych warunków do wykonywania kar nieizolacyjnych, w pismach z 21.12.2004 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości oraz do Przewodniczących: Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawstwa i Praworządności Senatu o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, która przywróci podmiotom wykonującym karę ograniczenia wolności oraz pracę społecznie użyteczną, prawo do ulgi w podatku dochodowym (RPO-437520-VII/03).

latach z szeroką akceptacją ze strony przedstawicieli nauki prawa karnego oraz praktyków uczestniczących w wykonywaniu kar kryminalnych Świadczyły o tym. m.in. rekomendacje przyjęte w październiku 2000 r., a następnie w grudniu 2003 r. przez uczestników konferencji poświęconych probacyjnym środkom karania, które zorganizował Senat IV i V Kadencji, przy udziale Ministra Sprawiedliwości i Rzecznika. Dlatego w piśmie z 4.02.2004 r. Rzecznik poprosił tego Ministra o odniesienie się do możliwości utworzenia w resorcie organu do spraw probacji, do którego zadań należeć będzie koordynowanie i nadzorowanie wykonania kar nieizolacyjnych. W odpowiedzi z 3.06.2004 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, iż z dniem 1.05.2004 r. utworzono w Ministerstwie nowy, specjalistyczny, Departament Nadzoru nad Wykonywaniem Orzeczeń.

19. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa oraz problemy emerytów i rencistów

Złożona i trudna sytuacja kadry, obawiającej się, że utrata możliwości dalszej służby (w związku z prowadzoną od prawie 15 lat restrukturyzacją Sił Zbrojnych RP) zachwieje egzystencją ich rodzin (szczególnie w małych garnizonach, gdzie bezrobocie jest bardzo duże), miała istotne znaczenie dla ilości skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, których autorzy z reguły pragnęli zachować anonimowość. Nawet podczas wizyt w jednostkach wojskowych i prowadzonych rozmów czy też spotkań, żołnierze zawodowi prosili, aby nie ujawniać ich nazwisk, ponieważ obawiają się różnorodnych restrykcji ze strony przełożonych. Powyższe uwarunkowania sprawiły, że do Rzecznika zwracały się osoby zazwyczaj skrajnie zdesperowane, nie oczekujące pomocy ze strony innych instytucji. Istotne znaczenie dla kadry miał fakt wejścia w życie z dniem 1 lipca 2004 r. nowej ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁸⁷¹, która zastąpiła obowiązującą od 34 lat zdezaktualizowaną i nieczytelną wskutek licznych zmian regulację⁸⁷². Wejściu w życie nowej ustawy towarzyszyło wiele niezadowolenia ze strony kadry, spowodowanego sposobem jej wprowadzenia. Skargi przesyłane do Rzecznika, że brakuje informacji o planowanych zmianach w przepisach ustawy, potwierdzały wizyty w kolejnych jednostkach wojskowych. Z przeprowadzanych rozmów wynikało, iż żołnierze zawodowi nie mieli możliwości wyrażenia swych opinii i uwag o tym niezwykle istotnym dla nich akcie prawnym, a przekazywane o tym do MON nie spotkały się z należyłą reakcją. Po wizytacjach w jednostkach Marynarki Wojennej⁸⁷³ oraz w 9 Brygadzie Kawalerii Panczernej i 16 pułku artylerii w B. (w lutym i maju 2004.)⁸⁷⁴, w przesłanych wystąpieniach ten problem został ponownie przedstawiony. Udzielone od-

⁸⁷¹ Ustawa z 11.09.2003 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1750)

⁸⁷² Ustawa z 30.06.1970 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.)

⁸⁷³ RPO-461339-IX/04 z 20.01.2004 r.

⁸⁷⁴ RPO-476835-IX/04 z 9.06.2004 r.

powiedzi były podobne do wcześniej otrzymanych⁸⁷⁵ i sprowadzały się do negocjowania podanych faktów z zapewnieniem, iż kadra posiada wystarczająco dobry dostęp do informacji, ponieważ zagadnienia te są szeroko omawiane w prasie wojskowej i ogólnopolskiej, a także na stronach internetowych. Zaniepokojenie kadry powiększało wydawanie aktów wykonawczych do wymienionej ustawy, bezpośrednio przed dniem jej wejścia w życie. Powodowało to nie tylko niezadowolenie żołnierzy zawodowych, ale też nie pozwoliło im na ocenę wprowadzanych przepisów i podjęcie stosownych decyzji życiowych. Zauważyć należy, iż wprowadzona ustawa zawiera aż 56 upoważnień do wydania przez naczelne organy administracji rządowej, rozporządzeń wykonawczych, wykonawczych, w tym 38 dla Ministra Obrony Narodowej, 12 rozporządzeń dla tegoż Ministra w porozumieniu z innymi ministrami, 4 rozporządzeń przez Radę Ministrów oraz po jednym dla Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wejście w życie nowej ustawy miało, zdaniem MON, rozwiązać wiele problemów nie tylko kadrowych, ale także w zakresie ściśle z nimi powiązanych spraw uposażeniowych. O tym, że tak się nie stało i nowe przepisy nie poprawiły sytuacji żołnierzy zawodowych, świadczy przykładowa skarga, podpisana przez 244 podoficerów i chorążych z garnizonów Giżycko, Orzysz, Bemowo Piskie i Ełk, skierowana do Rzecznika pod koniec września 2004 r. Ciągłe podnoszone opłaty i tak wysokich już czynszów przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, przy utrzymujących się na tym samym poziomie (a często mniejszym z uwagi na likwidację różnorodnych dodatków) uposażeniach powodują, że wymieniona grupa żołnierzy zawodowych nie jest w stanie zapewnić utrzymania swych najbliższych. Dodać należy, że w garnizonach tych bezrobocie jest bardzo wysokie i zazwyczaj uposażenie podoficera czy chorążego nie jest uzupełniane przez pracującą żonę. Pokładane w nowej ustawie nadzieje na poprawę sytuacji materialnej okazały się bezpodstawne, ponieważ jak podkreślono, podwyżki dla nich wyniosły zaledwie kilkadziesiąt złotych. Wiele niezadowolenia wzbudziła likwidacja korpusu chorążych. Spowodowało ona obniżenie grup uposażenia dla żołnierzy zawodowych tego korpusu, a tym samym i wypłacanego uposażenia. W omawianej sprawie Rzecznik zwrócił się do MON o zbadanie podnoszonych zarzutów i zajęcie wobec nich stanowiska⁸⁷⁶. W odpowiedzi podkreślono, iż znaczna część eksponowanych w skardze kwestii jest subiektywna. Sprawy mieszkaniowe, tak mocno bulwersujące środowisko wojskowe, są realizowane na pod-

⁸⁷⁵ Informacja RPO za 2003 r., str. 291

⁸⁷⁶ RPO-486008-IX/04 z 29.09.2004 r.

stawie znowelizowanej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, która to została opracowana po długich konsultacjach z żołnierzami zawodowymi i jest niejako spełnieniem ich oczekiwań w tym zakresie. Wyznaczanie na niższe niż dotychczas zajmowane, stanowiska służbowe spowodowane jest wejściem w życie nowej ustawy pragmatycznej i koniecznością uporządkowania zgodności zajmowanego etatu z posiadanym stopniem wojskowym. W przepisach obowiązujących do czasu wejścia nowej ustawy⁸⁷⁷, stanowiska służbowe w etatach jednostek wojskowych dla chorążych i podoficerów zawodowych nie były przypisane do stopni wojskowych, lecz jedynie do korpusu osobowego, co oznaczało dużą dowolność w ich obsadzeniu. Wcześniejsze rozwiązania w tym zakresie dopuszczały możliwość, że podoficerowie i chorążowie będący podwładnymi oficerów młodszych otrzymywali wyższe od nich uposażenie. Obecnie zwiększono uposażenie na stanowiskach oficerów w taki sposób, by najniższe z nich przewyższało płacę na najniższym stanowisku podoficerskim, co spotkało się z niezadowoleniem tej części kadry. Występujące jeszcze niedociągnięcia związane z funkcjonowaniem dodatków wyrównawczych są na bieżąco eliminowane. Podwyższenie poziomu życia, związane ze zwiększeniem uposażeń, nie leży wyłącznie w kompetencjach MON, lecz uzależnione jest od określenia przez Prezydenta RP wyższego wskaźnika wielokrotności tzw. kwoty bazowej. Wszyscy żołnierze zawodowi, po wejściu w życie nowych przepisów, musieli być wyznaczeni na nowe stanowiska służbowe. Z uwagi na to, że duża ilość stanowisk w Siłach Zbrojnych została zlikwidowana lub też zmieniona, część kadry została skierowana do tzw. rezerwy kadrowej, przez co – jak podnoszą w kierowanych skargach do Rzecznika – ponieśli straty finansowe. Pragnąc wyjaśnić te kwestie, zwróceno się do Dyrektora Departamentu Prawnego MON o zbadanie przedstawionych zarzutów i zajęcie stanowiska w tej sprawie⁸⁷⁸. Zagadnienie to będzie w najbliższym czasie dokładnie wyjaśniane. Podnoszony przez Rzecznika w ostatnich latach i sygnalizowany w ubiegłorocznej Informacji⁸⁷⁹, problem wystawiania świadectw pracy dla zwalnianych ze służby żołnierzy zawodowych (zamiast opinii specjalnych), został natomiast korzystnie rozwiązany w art. 123 nowej ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁸⁸⁰.

⁸⁷⁷ Ustawa z 11.09.2003 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1750)

⁸⁷⁸ RPO-488990-IX/04 z 9.11.2004 r.

⁸⁷⁹ Informacja RPO za 2003 r., str. 292

⁸⁸⁰ Ustawa z dnia 11.09.2003 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1750). Przewiduje ona w art. 123, że żołnierzowi zawodowemu zwolnionemu ze służby wojskowej wydaje się niezwłocznie świadectwo służby. Przyjęte rozwiązanie powinno ułatwić zwalnianej kadry znalezienie pracy.

Już w ubiegłym roku, Rzecznik informował MON o naruszaniu praw obywatelskich żołnierzy, polegających głównie na zbyt długim okresie czasu rozpatrywania ich spraw i kierowania skarg do organu, na który skarga jest składana⁸⁸¹. Niestety pomimo zapewnień ze strony Ministra, iż sytuacja taka więcej się nie powtórzy – w tym zakresie nic się nie zmieniło. Znacząca część skarg kierowanych przez żołnierzy zawodowych w tym roku, dotyczyła naruszania obowiązujących przepisów prawa co do czasu rozpatrywania składanych zażaleń (trwającego niekiedy wiele miesięcy), jak również kierowania składanych zażaleń celem ich zbadania, do instytucji, na które skargi są składane (najczęściej do Dyrektora Departamentu Kadr i Szkolnictwa Wojskowego)⁸⁸². Podkreślić także należy, że w wielu sprawach zainteresowani otrzymywali stosowne wyjaśnienia dopiero po interwencji Rzecznika. Udzielane odpowiedzi, poza niedotrzymaniem ustawowych terminów, były zazwyczaj bardzo lakoniczne i często nie odnosiły się do meritum skargi. O tym, że stosowane przez MON praktyki nie są sporadyczne, świadczy wzrastająca liczba żołnierzy zawodowych zwracających się z prośbą o interwencje w tego rodzaju sprawach, a także odpowiedzi udzielane Rzecznikowi po podjęciu interwencji. Nasilenie tego rodzaju skarg nastąpiło w drugiej połowie 2004 r.⁸⁸³. W wystąpieniu do MON13 Rzecznik pokreślił, iż na podstawie przesyłanych stwierdzeń należy, że takie postępowanie wobec żołnierzy zawodowych oraz sposób ich traktowania, stało się w ostatnim okresie czasu niejako regułą i nie może być w żadnym stopniu akceptowane. Rzecznik zwrócił się także o ponowne zbadanie wymienionych spraw, zaprzestanie tego rodzaju praktyk podczas wyjaśniania składanych skarg oraz wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec osób odpowiedzialnych za tolerowanie naruszania obowiązujących w tym względzie przepisów. Nie został natomiast rozwiązany przedstawiony w poprzedniej Informacji problem żołnierzy zawodowych zlikwidowanych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie akceptujących możliwości służby w Biurze Ochrony Rządu (pomimo korzystnych dla nich wyroków sądowych)⁸⁸⁴.

⁸⁸¹ Informacja RPO za 2003 r., str. 291

⁸⁸² RPO-479883-IX/04 z dnia 14.07.2004 r. oraz sprawy: RPO-480793-IX/04 z dnia 26.07.2004 r., RPO-482473-IX/04 z dnia 13.08.2004 r., RPO-482970-IX/04 z dnia 19.08.2004 r., RPO- 484407-IX/04 z dnia 8.09.2004 r.

⁸⁸³ RPO-479883-IX/04 z dnia 27.10.2004 r.

⁸⁸⁴ Informacja RPO za 2003 r. str., 292. Ilustrację takiego stanu rzeczy może stanowić przypadek jednego ze zwolnionych oficerów Po wyroku WSA w Warszawie z dnia 28.01.2004 r. MSWiA przywrócił go do służby, stwierdzając, iż nastąpiła reaktywacja stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej. Na

a. Emeryci i renciści wojskowi

Głównymi problemami sygnalizowanymi przez tę grupę byłych żołnierzy są w dalszym ciągu (od 2000 r.) skutki wprowadzenia w 1999 r. do obiegu prawnego przepisów umożliwiających zawieszanie świadczeń emerytalno-rentowych (z uwagi na uzyskiwany dodatkowo przychód)⁸⁸⁵ ograniczenie maksymalnej wysokości pobieranego świadczenia emerytalnego i nie doliczanie do jego wymiaru należnych z innych tytułów podwyższeń⁸⁸⁶ przywrócenie zmienionego systemu waloryzacji świadczeń z „cenowego” na „płacowy” oraz w konsekwencji tych zmian ponownego powstawania „starego portfela”. Problem skutków zawieszania świadczeń, przy aktywnym udziale także Rzecznika, został pod koniec 2004 r. zlikwidowany przez podjęcie przez kierownictwo MON decyzji o wypłaceniu wszystkim zainteresowanym, należnych zgodnie z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego zawieszonych świadczeń za 1999 r. wraz z od-

cd. przypisu ze str. 302

złożony wniosek o zaliczenie do wysługi lat i wypłaty należności finansowych z tytułu jej pełnienia został poinformowany, że wyrok WSA uchylający decyzję uchylił jej skutki od chwili ogłoszenia. W związku z powyższym wypłata wszelkich należności finansowych z tytułu pełnienia służby wojskowej, będzie realizowana wyłącznie od daty reaktywacji stosunku służbowego – pomimo, że przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie przewidują takiej możliwości prawnej. Zupełnie inne stanowisko w tej kwestii zajął resort Obrony Narodowej, który uznał, iż skutkiem wyroku WSA jest powrót do sytuacji przed wydaniem decyzji. Zauważyć należy, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej, Wojskowe Biuro Emerytalne dokonało wypłaty dwunastomiesięcznego uposażenia, a także do czasu reaktywacji stosunku służbowego, wypłacało przysługujące mu świadczenie emerytalne. Po otrzymaniu wyroku WSA oraz w wyniku odmiennej jego interpretacji, nastąpiło zawieszenie wypłacanego świadczenia, a WBA wystąpiło także o zwrot wypłaconych wcześniej należności. Podkreślić należy, iż w opisanej sytuacji oficer (a także i pozostali w sprawach których Rzecznik wnosil rewizję nadzwyczajną) znalazł się pomimo korzystnych dla niego rozstrzygnięć sądowych. Rzecznik podjął działania występując w tej sprawie do, wskazując między innymi, iż brak uzgodnień między resortami nie może odbywać się kosztem obywatela. Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował Rzecznika, iż stanowisko w tej sprawie pomiędzy zainteresowanymi resortami zostało uzgodnione. Podkreślono, że w przepisach pragmatyki wojskowej, obowiązującej do dnia 30.06.2004 r., brak było przepisu szczególnego pozwalającego na inne traktowanie skutków uchylecia decyzji. Jako podstawę dokonanych uzgodnień przyjęto, iż uchylenie przez sąd decyzji wywołuje skutek na przyszłość (po uprawomocnieniu się wyroku). W związku z powyższym, uchylenie przez WSA decyzji o zwolnieniu ze służby spowodowało reaktywowanie stosunku służbowego. Taki stan rzeczy jest przyczyną, że od dnia reaktywacji stosunku służbowego do czasu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, zainteresowany otrzyma należne uposażenie, natomiast za pozostały okres świadczenie emerytalne.

⁸⁸⁵ RPO-489712-IX/04 z 17.11.2004 r., RPO-472076-IX/04 z 19.04.2004 r.

⁸⁸⁶ RPO-463055-IX/04 z 4.02.2004 r., RPO-464328-IX/04 z 13.02.2004 r.

setkami. Unikanie podjęcia takiej decyzji przez MON, kierowanie tych spraw na drogę sądową (pomimo utrwalonego orzecznictwa sądów nakażującego z reguły wypłacanie tych świadczeń) spowodowało nie tylko rozgorzenie wojskowych emerytów i rencistów, ale i zasadniczo zwiększyło koszty obsługi tej należności, poprzez wypłacanie obecnie należnych odsetek często równych lub wyższych od należności głównej.

W swych skargach emeryci i renciści podnoszą także potrzebę stabilizacji przepisów emerytalnych zarówno w odniesieniu do wchodzących w życie kolejnych zmian, które w ich ocenie powodują ciągłe pogarszanie się sytuacji finansowej tego środowiska (zwłaszcza odnośnie zwolnionych ze służby wojskowej przed 1993 r., czyli przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej ustawy emerytalnej)⁸⁸⁷. Skarżący wykazują wysoki brak zaufania zarówno do decyzji Wojskowych Biur Emerytalnych jak i przede wszystkim do zmieniających się regulacji prawnych. Oczekiwanie na kolejne niekorzystne regulacje i decyzje jest powszechne i rodzi wśród tej grupy ciągły niepokój. W ostatnim okresie w skargach kierowanych do Rzecznika podejmowany jest coraz częściej problem pobierania składek, także na fundusz emerytalny⁸⁸⁸, od emerytów i rencistów wojskowych uzyskujących przychód objęty takim obowiązkiem, mających ustalone prawo do świadczenia. Odprawianie składek w tej sytuacji prawnej na fundusz emerytalny nie powoduje zwiększenia wysokości pobieranego świadczenia i jest odbierany przez to środowisko jako kolejny, ukryty, podatek. Problem ten w aspekcie dokonanych zmian ustawy o emeryturach i rentach z FUS, sprowadza się do niezaliczania okresu służby wojskowej do świadczenia naliczanego na podstawie systemu powszechnego, jeśli przed wejściem jego w życie emeryt lub rencista wojskowy nie miał ustalonego świadczenia również z tego tytułu⁸⁸⁹. Zatem, zdaniem skarżących, wyeliminowanie możliwości przeliczenia świadczenia „mundurowego” na powszechne (jako korzystniejsze lub wybrane) winno skutkować niepotrącaniem dodatkowej składki. Zdarza się, iż ustalone świadczenie z systemu powszechnego jest korzystniejsze, bowiem uwzględnia przychód uzyskiwany obecnie. Problem opisany powyżej dotyczy wszystkich „służb mundurowych”.

Nowym zjawiskiem podnoszonym zwłaszcza w czasie prowadzonych kontroli jednostek, były formułowane prośby o spowodowanie korzystnego dla ich rodzin uregulowania problemu możliwości przyznania wdowom

⁸⁸⁷ RPO-490572-IX/04 z 24.11.2004 r., RPO-474326-IX/04 z 10.05.2004 r.

⁸⁸⁸ RPO-487469-IX/04 z 15.10.2004 r.

⁸⁸⁹ Art. 95 ust. 1 ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.).

po poległych żołnierzach, (zwłaszcza w Iraku) rent rodzinnych, z pominięciem ograniczeń ustanowionych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS. Prośby takie motywowano szczególnie zagrożeniem życia i zdrowia podczas wykonywania zadań w strefie działań wojennych, w zestawieniu z faktem nie spełniania przez żony żołnierzy warunków wymaganych do przyznania renty rodzinnej (również z uwagi na brak możliwości uzyskania zatrudnienia). Powoduje to, iż w większości przypadków wdowy po poległych żołnierzach pozostają praktycznie bez środków pozwalających na utrzymanie rodziny. Rzecznik podziеляjąc zasadność tych próśb, wystąpił do Marszałka Sejmu przedstawiając problem zauważony i podjęty także przez Posłów. W wyniku tych działań doprowadzono do uchwalenia nowelizacji rozwiązującej problem⁸⁹⁰. W związku z upowszechnieniem w mediach treści tej regulacji do Rzecznika zaczęły napływać wnioski o spowodowanie rozszerzenia tych zmian na wszystkie wdowy po poległych w związku ze służbą żołnierzy⁸⁹¹.

B. Powszechny obowiązek obrony

a. Pobór – komisje poborowe, komisje lekarskie i służba zastępcza

Podstawowymi problemami zgłaszanymi przez żołnierzy oraz poborowych w związku z działalnością komisji poborowych oraz określaniem przydatności poborowego do służby wojskowej są skargi na ograniczenia zakresu badań lekarskich oraz nieuwzględnianie dokumentacji medycznej, świadczącej o przebytych wcześniej schorzeniach i konieczności prowadzenia zabiegów rehabilitacyjnych oraz zalecanych dietach. Równoległe wzmaga się zjawisko dążenia do ukrycia przed właściwą komisją lekarską chorób nabytych przed wcieleniem, co wiąże się z możliwością poddania się w czasie służby intensywnemu leczeniu. Uniknięcie skutków braku zatrudnienia i odciążenia rodzin od kosztów utrzymania poborowych, to kolejny powód takich zachowań. Dążenie do wcielenia, zwłaszcza w regionach dotkniętych strukturalnym bezrobociem, podyktowane jest także przekonaniem o możliwości zdobycia w czasie służby kwalifikacji pozwalających na zatrudnienie w działach gospodarki, gdzie warunkiem zatrudnienia jest odbycie służby wojskowej. Obserwuje się w ostatnim okresie fakty występowania o weryfikację orzeczonych kategorii przydatności do służby wojskowej z uwagi na zamiar zatrudnienia w służbach

⁸⁹⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 10, poz. 265

⁸⁹¹ RPO-490831-IX/04 z 30.11.2004 r.

paramilitarnych czy firmach ochroniarskich. W odniesieniu do komisji poborowych żołnierze kierują znacznie mniejszą ilością skarg, które praktycznie dotyczą nieuwzględniania art. 45 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, dotyczącego tzw. „rejonizacji wcieliń” mimo, że jak twierdzą żołnierze istnieje możliwość zrealizowania tego przepisu prawnego. Problem będzie przedmiotem zainteresowania Rzecznika w najbliższym czasie.

W okresie objętym informacją odnotowano znaczny spadek skarg na decyzje właściwych organów dotyczące możliwości spełnienia powszechnego obowiązku obrony w ramach służby zastępczej. Wydaje się zatem, że zarówno regulacje prawne jak i działalność organów przyznających prawo do służby zastępczej, skutkuje rozwiązaniem tego tak wcześniej nabrzmiałego problemu.

b. Zasadnicza służba wojskowa

Stan przestrzegania praw i wolności obywatelskich tej grupy żołnierzy można ocenić jako wymagający podejmowania jeszcze aktywniejszych działań zmierzających do zwiększania stopnia przestrzegania prawa, w odniesieniu do realizacji uprawnień żołnierzy do pełnienia służby wojskowej w warunkach analogicznych z innymi armiami NATO, zwłaszcza w odniesieniu do organizacji wypoczynku oraz czasu wolnego, wyżywienia i umundurowania, a także zagwarantowania podstawowych potrzeb cywilizacyjnych. W dalszym ciągu, mimo podnoszenia przez Rzecznika problemów w wyżej wspomnianym zakresie i podejmowanych przez Kierownictwo resortu Obrony Narodowej działań organizacyjno-prawnych, nie wprowadzono w poszczególnych jednostkach wojskowych standardów obowiązujących w armiach innych krajów członkowskich Sojuszu. Okoliczności te wpływają na krytyczny stosunek żołnierzy do służby wojskowej, traktujących ją w dalszym ciągu wyłącznie jako konieczność. Taka ocena służby wzmacnia wśród żołnierzy lekceważący stosunek do wynikających z niej obowiązków oraz praw. Wśród skutków takiego postrzegania rzeczywistości wojskowej można wymienić zwiększanie się ilości sygnałów o zagrożeniach tzw. „fala”, prowadzącą do naruszania stosunków międzyludzkich oraz wywołującą niepokojące naruszenia prawa⁸⁹². Problematyka ta wymaga zintensyfikowania działań zmierzających do wyeliminowania tego zjawiska, bowiem z różnym natężeniem powraca ona do funkcjonowania jednostek. Wydaje się też godnym podkreślenia, że „fala” obecnie nie przebiega pomiędzy rocznikami wcieliń, lecz powodowana jest powstawaniem w pododdziałach różnego rodzaju grup nieformalnych

⁸⁹² RPO-489432-IX/04 z 7.12.2004 r.

np. z uwagi na miejsce zamieszkania, przynależność do różnego rodzaju „subkultur”, czy kontaktów przed wcieleniem z wymiarem sprawiedliwości. Coraz częściej odnotowywana jest także akceptacja takich nagannych zachowań przez żołnierzy. Należy jednak stwierdzić, że w wielu jednostkach wojskowych system organizacji służby, jednorodnego rocznikowo kompletowania pododdziałów, zwiększony nadzór dowódczy oraz służb wewnętrznych, praca profilaktyczna wojskowych organów ścigania prowadzi do ograniczania „fali”, zwłaszcza w jednostkach o dużym stopniu intensywności szkolenia⁸⁹³. Nie do przecenienia jest także w praca specjalistów, która prowadzi do eliminacji z szeregów wojska żołnierzy z różnego rodzaju problemami psychicznymi i psychologicznymi. Z doświadczeń Rzecznika wynika jednak, że proces diagnozowania przydatności do służby żołnierzy służby zasadniczej często trwa zbyt długo i powoduje narastanie powstających z tego powodu konfliktów wśród żołnierzy. Wydaje się koniecznym rozważenie możliwości uproszczenia i przyspieszenia takich procedur. Problemem jest także utrzymująca się na stałym, wysokim poziomie, ilość skarg kierowanych do Rzecznika na prowadzone przez organy terenowej administracji wojskowej oraz wojskowe komisje lekarskie, postępowania odszkodowawcze. Przedłużanie procedur odszkodowawczych oraz rodzące najwięcej konfliktów orzecznictwo w sprawach związku choroby ze służbą wojskową z tendencją kierowania spraw na drogę sądową, prowadzi do zwiększania ilości skarg. Poszkodowani oczekują na pełną rekompensatę za utratę zdrowia i zwrot kosztów leczenia⁸⁹⁴. Wydaje się, że nowowprowadzone przepisy regulujące ten problem znacznie usprawnią procedury odszkodowawcze i doprowadzą do zmniejszenia skarg kierowanych poza struktury wojska⁸⁹⁵. Problem będzie systematycznie monitorowany.

Trudne warunki socjalno-bytowe, nadmierne obciążenie służbami, przestępczość wśród żołnierzy służby zasadniczej, pijaństwo i narkomania oraz nieprzestrzeganie ustawowych uprawnień tej grupy żołnierzy przez przełożonych – to tematyka dominująca w zgłaszanych skargach w czasie prowadzonych kontroli w jednostkach. Najczęściej jednak zgłaszanymi problemami są skargi na jakość i ilość wyżywienia oraz braku czasu do wypoczynku⁸⁹⁶. Podjęte przez MON decyzje o zmniejszeniu stawek żywieniowych w wojskach lądowych objętych rejonowym syste-

⁸⁹³ RPO-476652-IX/04 z 9.06.2004 r., RPO-487839-IX/04 z 22.10.2004 r.

⁸⁹⁴ RPO-462772-IX/04 z 2.02.2004 r., RPO-467284-IX/04 z 10.03.2004 r.

⁸⁹⁵ Ustawa z 11.04.2003 r. (Dz.U. Nr 83, poz. 760)

⁸⁹⁶ RPO-461339-IX/04 z 20.01.2004 r.

mem zaopatrzenia⁸⁹⁷ oraz ich skutki, prowadzą do pogorszenia się sytuacji socjalnej i finansowej żołnierzy. Coraz częściej żołnierze zmuszeni są do zakupu żywności z własnych, szczupłych środków. W większości zmusza to ich rodziny do udzielania stosownej pomocy. Sytuacja ta jest dla Rzecznika nie do zaakceptowania i wymaga rozwiązania w sposób zapewniający żołnierzom godziwe wyżywienie. W tej sprawie skierowano stosowne wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej⁸⁹⁸. Realizacja prawa żołnierzy do utrzymania higieny osobistej to problem, który wymaga pilnego rozwiązania przez zwiększenie środków finansowych na zakup niezbędnych artykułów do higieny osobistej. Problem ten sygnalizowany jest nie tylko przez żołnierzy służby zasadniczej ale i ich przełożonych, mających świadomość występujących w wojsku braków w tym zakresie. W ocenie, zwłaszcza dowódców, kwoty przeznaczane na ten cel nie są ekwiwalentne do ponoszonych faktycznie kosztów i nie uwzględniają wzrostu cen na te produkty. Wielokrotnie sygnalizowano potrzebę doprowadzenia, w tym zwłaszcza do uwzględniania w planach wydatków, wzrostu cen tego rodzaju artykułów. Znacznie natomiast polepszyła się dostępność żołnierzy do urządzeń sanitarnych. W coraz większej ilości pododdziałów wyremontowano lub zainstalowano prysznice, z których korzysta się stosownie do potrzeb. Poprawiła się także możliwość wymiany bielizny na żądanie, poza funkcjonującymi do tej pory „archaicznymi” normami. W dalszym ciągu jednak w jednostkach istnieje problem ograniczonej możliwości wymiany zużytego i brudnego umundurowania oraz obuwia. Dotyczy to zwłaszcza jednostek wojskowych o dużym nasileniu szkolenia. Często stwierdzany brak papieru toaletowego to szczególnie wstydliwe, niemożliwe do zaakceptowania zjawisko. Ograniczone środki finansowe nie mogą stanowić uzasadnienia utrzymywania się takiego stanu. Wymagającym rozwiązania jest także problem kierowania do jednostek zwiększonej ilości środków finansowych pozostających w dyspozycji dowódców jednostek, przeznaczonych na zapomogi dla żołnierzy niezawodowych. Faktyczne potrzeby finansowe na ten cel są kilkakrotnie wyższe od posiadanych możliwości. Żołnierze

⁸⁹⁷ Decyzja Nr 108/MON Ministra Obrony Narodowej z 29.04.2004 r. w sprawie określenia wartości pieniężnych norm wyżywienia dla jednostek wojskowych Wojsk Lądowych objętych rejonowym systemem zaopatrywania w żywność oraz decyzja Nr 241/MON Ministra Obrony Narodowej z 24.08.2004 r. zmieniająca decyzję w sprawie określenia pieniężnych norm wyżywienia dla jednostek wojskowych Wojsk Lądowych objętych rejonowym systemem zaopatrywania w żywność.

⁸⁹⁸ RPO-487839-IX/04 z 22.10.2004 r.

znając te uwarunkowania nawet nie usiłują występować o taką pomoc, mimo że obiektywnie znajdują się w sytuacji uzasadniającej jej udzielenie. Prowadzi to niekiedy do podejmowania przez żołnierzy prób ich zdobycia w inny sposób, nawet poprzez kradzieże pieniędzy czy przedmiotów mundurowych.

Zmniejszającą się ilość skarg na wojskową służbę medyczną obsługującą żołnierzy służby zasadniczej, nie upoważnia jednak do pominięcia tego problemu. Zgłaszane skargi związane z dostępnością do specjalistów oraz ograniczanie dostępności do nowoczesnych leków czy środków opatrunkowych rodzi niepokój Rzecznika oraz lekarzy wojskowych. Problem wymaga rozwiązania i będzie przedmiotem dalszych działań monitorujących podczas planowanych kontroli jednostek. Jest oczywiste, że szczególnie żołnierze służby zasadniczej powinni z uwagi na ich status posiadać niezbędne zabezpieczenie medyczne, także w nowoczesne środki opatrunkowe i leki⁸⁹⁹.

Kolejną grupą spraw wpływających do Rzecznika są prośby, najczęściej rodziców żołnierzy o interwencje w sprawach zwolnień ze służby wojskowej ich synów w związku z ciężką sytuacją rodzinną, przeniesienia do jednostek stacjonujących w pobliżu miejsca zamieszkania czy pomocy w ochronie przed szykanami związanymi z funkcjonowaniem „fali”⁹⁰⁰. Rzecznik natychmiast, także drogą telefoniczną podejmuje działania zmierzające do pomocy zainteresowanym. W sposób wysoce ograniczony angażuje się jedynie w stosunku do próśb o przeniesienie żołnierzy do innych jednostek i jego pomoc sprowadza się praktycznie do informowania o procedurach mogących doprowadzić do realizacji takiego zamiaru.

Innym problemem podnoszonym przez żołnierzy rezerwy są skutki finansowe powoływania ich na ćwiczenia wojskowe i w związku z tym ponoszone przez nich konsekwencje utraty zarobków, wynikające z postanowień art. 119a ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony⁹⁰¹. Zastosowany w tym przepisie przelicznik wynagrodzenia w przypadku wielu żołnierzy nie stanowi rekompensaty utraconego wynagrodzenia lub przychodu i powoduje uszczuplenie dochodów rodziny. Rezerwiści powołani na ćwiczenia w większości akceptują konieczność ich odbycia, ale bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Problem jest obecnie badany.

⁸⁹⁹ Art. 69 b ust. 3 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416).

⁹⁰⁰ RPO-489432-IX/04 z 15.11.2004 r.

⁹⁰¹ RPO-466671-IX/04 z 4.03.2004 r.

c. Problematyka dotycząca byłych żołnierzy

W związku z kierowaną do Rzecznika korespondencją dotyczącą tzw. „batalionów pracy”, których byli żołnierze (zwłaszcza batalionów budowlanych) nie zostali objęci przepisami ustawy z dnia 2 września 1994 r.⁹⁰² oraz w związku z kierowanymi w tej korespondencji prośbami o spowodowanie objęcia tych żołnierzy uprawnieniami z niej wynikającymi⁹⁰³, skierowano do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP wystąpienie generalne⁹⁰⁴, wskazujące na potrzebę zadośćuczynienia żołnierzom batalionów budowlanych za niemal 7-letnie opóźnienie w objęciu ich postanowieniami tej ustawy. W uzyskanym w tej sprawie stanowisku nie znaleziono możliwości uwzględnienia wskazanych przez Rzecznika roszczeń, co spowodowało narastanie problemu. W dalszym ciągu żołnierze ci oczekują na zmianę stanowiska Sejmu w tej sprawie, podnosząc obecnie ten problem jako przejaw dyskryminacji i braku równego traktowania wszystkich poszkodowanych żołnierzy objętych przedmiotową ustawą. Podnoszony jest także problem braku prawa tej grupy byłych żołnierzy do bezpłatnych leków⁹⁰⁵. Nową tematyką stanowią żądania w sprawie objęcia postanowieniami wyżej powołanej ustawy żołnierzy, którzy od 1959 r. do 1999 r. w czasie odbywania zasadniczej służby wojskowej wykonywali prace na rzecz gospodarki narodowej i obronności kraju. Dotyczy to zwłaszcza żołnierzy odbywających służbę w jednostkach kolejowych i drogowych oraz zatrudnianych w innych zakładach pracy. Coraz częściej formułowane są też żądania wypłacenia jednorazowych odszkodowań wszystkim żołnierzom objętym ustawą, wzorem wykonujących przymusową pracę w zakładach rud uranu. Problematyka ta może mieć tendencję rozwojową, zarówno co do zakresu jak i rozszerzania grup uprawnionych do świadczeń.

C. Ochrona praw funkcjonariuszy

Przekrój tematyczny spraw wpływających do Rzecznika od policjantów nie zmienia się w zasadzie od lat i przedstawia się następująco: świadczenia emerytalno-rentowe (ok. 30%), praktyka dyscyplinarna, a w niej przede wszystkim niewłaściwie prowadzone postępowania dyscyplinarne

⁹⁰² Ustawa z 2.09.1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (Dz.U. z 2001 r. Nr 60, poz. 622 ze zm.).

⁹⁰³ RPO-468402-IX/04 z 22.03.2004 r.

⁹⁰⁴ RPO-454164-IX/04 z 23.10.2004 r.

⁹⁰⁵ RPO-331876-IX/04 z dnia 20.10.2004 r.

(ok. 40%), warunki służby (10%) prośby o poradę prawną lub pomoc życiową 15% – inne – (5%)⁹⁰⁶.

Rzecznik zajmował się także problemem utrudniania powrotu do służby funkcjonariuszom służb specjalnych zwolnionym na podstawie art. 230 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o ABW oraz AW⁹⁰⁷, którego niezgodność z przepisami konstytucyjnymi stwierdził Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2004 r.⁹⁰⁸ Z publikacji prasowych wynikało, że przez Szefa ABW została wydana instrukcja w sprawie przeprowadzania ponownej weryfikacji funkcjonariuszy co do ich dalszej przydatności do służby w ABW. Tymczasem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne, korzystają z powagi rzeczy osądzonej i powinny być wykonalne. Czynności takie mogły świadczyć o stosowaniu działań represyjnych, polegających na utrudnianiu powrotu do służby w oparciu o niekonstytucyjny przepis. Z uzyskanej odpowiedzi od Szefa ABW wynikało, że intencją wydania tego aktu było określenie trybu i ujednoczenie zasad postępowania w stosunku do osób reaktywowanych do służby w konsekwencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Dokument ten został opracowany na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, które regulują sposób postępowania w sprawach osobowych

⁹⁰⁶ Do najczęściej pisemnie sygnalizowanych problemów należą: naruszenia obowiązujących przepisów w szeroko rozumianej działalności kadrowej w tzw. „terenach” (szczebel powiatu i województwa ale i niekiedy w KG). Dotyczy to głównie pomijania niezbędnych elementów procedur administracyjnych (wady formalne decyzji kadrowych – art. 107 Kpa.), „naciąganie” przepisów uzasadniających te decyzje, brak pouczenia o przysługującym prawie do odwołania lub zaskarżenia decyzji i inne naruszenia. Należy dodać, że w kontaktach z policjantami odnotowywane są ich niepokoje z powodu niepewności jutra wynikające ze zmian organizacyjnych w Policji sygnały, że obowiązująca ustawa o Policji jest krzywdząca na tle powszechnych przepisów prawa pracy – pracownika można bowiem zwolnić z pracy bez wypowiedzenia jedynie z powodów dyscyplinarnych, policjanta natomiast także w innych wypadkach („gdy wymaga tego ważny interes służby”); sprawy gratyfikacji z tytułu pełnienia więcej niż jednej funkcji, regulacji dotyczących czasu służby oraz rekompensat za pracę w czasie ponadnormatywnym jak również interesów policjantów kierowanych do służby poza granicami kraju i do służby poza Policją; nierealizowanie w stosunku do policjantów uprawnień i należności przysługujących z tytułu stosunku służbowego (mieszkania, opóźnione wypłacanie niektórych należności finansowych bez konsekwencji w postaci karnych odsetek, przy rygorystycznym egzekwowaniu terminowego wywiązywania się ze zobowiązań przez policjantów. W obszarze tych spraw funkcjonuje szeroko argument o trudnościach budżetowych, mający uzasadniać wszelkie ograniczenia uprawnień należnych policjantom. Wskazane problemy stanowiąc będą tematykę podejmowanych przez Rzecznika działań w ochronie prawa policjantów w najbliższym czasie.

⁹⁰⁷ Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm

⁹⁰⁸ RPO-474835-IX/04 z 8.06.2004 r., K 4/02

funkcjonariuszy. Zapisywanie rozmowy kadrowej następowało w formie protokołu, który otrzymał nazwę przesłuchania strony. W tym trybie możliwe jest określenie wszystkich okoliczności i faktów związanych ze służbą. Przyjęcie takiej procedury umożliwi weryfikację uzyskanych informacji, a jednocześnie stwarza możliwość odwołania się od rozkazu personalnego, w którym zostaną zaproponowane nowe warunki służby. Z protokołem tym obligatoryjnie zapoznają się funkcjonariusze. Umożliwia to im wniesienie ewentualnych poprawek. Intencją wprowadzenia takich procedur nie było stosowanie jakichkolwiek represji wobec przywracanych funkcjonariuszy. Osoby te przez blisko 2 lata pozostawały poza służbą. Tymczasem, zgodnie z artykułem 44 ustawy o ABW oraz AW, służbę w tych Agencjach może pełnić osoba spełniająca określone kryteria. Do podstawowych należą np. posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego oraz pełni praw publicznych. W toku prowadzonej przez ABW procedury administracyjnej wyjaśniane są tego rodzaju kwestie. Ponadto funkcjonariusze mają obowiązek informowania przełożonych o określonych zdarzeniach w ich życiu osobistym i rodzinnym, które nie pozostają bez wpływu na ich status jako funkcjonariuszy ABW. Szef ABW zapewnił, że przywróconym do służby funkcjonariuszom zostaną zaproponowane te same lub zbliżone warunki i stanowiska jakie zajmowali oni w UOP. Nie ulegną zmianie warunki płacowe, nawet w przypadku zaszeregowania do niższej grupy uposażenia zasadniczego. Rzecznik przyjął wyjaśnienia w tej sprawie za wystarczające.

Nieprawidłowości w zakresie poprawnej legislacji wystąpiły także w sprawie niezgodności z przepisami Konstytucji rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i uprawnionych członków ich rodzin⁹⁰⁹. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 38 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁹¹⁰, który określał, że Ministrowie Spraw Wewnętrznych oraz Sprawiedliwości, każdy w zakresie swojego działania, określają, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady postępowania i właściwość organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy oraz uprawnio-

⁹⁰⁹ RPO-476310-IX/04 z 24.06.2004 r. Dz.U. Nr 138, poz. 742 ze zm.

⁹¹⁰ Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.

nych członków ich rodzin. Ostatecznie za pomocą art. 7 pkt 22 ustawy z dnia 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw⁹¹¹ przepis art. 38 otrzymał brzmienie, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefów ABW i AW oraz Minister Sprawiedliwości, każdy w zakresie swojego działania, określą w drodze rozporządzenia istotne warunki służące nabywaniu praw emerytalnych Wprowadzenie powyższej nowelizacji spowodowało, że uległa zmianie treść delegacji ustawowej, a rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, UOP, SG, PSP i uprawnionych członków ich rodzin przestało być dostosowane do postanowień art. 38 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Policji, ABW, AW, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin⁹¹². Przestało być także zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji określającym, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Do zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych dotyczących treści aktu znowelizowanego przepisu zupełnie nie został dostosowany rozdział 5 kwestionowanego rozporządzenia – regulujący kwestie związane z ograniczaniem wypłaty emerytur i rent inwalidzkich oraz zawieszania rent rodzinnych z tytułu osiągniętych dochodów. W obecnym brzmieniu rozdział ten stanowił przekroczenie delegacji ustawowej. Rzecznik w wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zauważył, iż zmieniony w treści przepis art. 38 wyżej powoływanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Policji, ABW, AW, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin obowiązywał od 9 miesięcy, a Minister Sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości wydał już nowe rozporządzenie z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz uprawnionych członków ich rodzin⁹¹³. Co prawda przepis art. 38 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Policji, ABW, AW, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin nie określał terminu, w jakim należałoby wydać nowe rozporządzenie, jednakże ze względu na niezgodność obowiązującego aktu wykonawczego z delegacją ustawową i przepisem konstytucyjnym powinno ono być wydane w możliwie szybkim terminie. Wystąpienie Rzecznika w tej sprawie przyspieszyło wydanie brakującego rozporządzenia Ministra

⁹¹¹ Dz.U. Nr 166, poz. 1609 ze sprost.

⁹¹² Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67

⁹¹³ Dz.U. Nr 27, poz. 247

Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SG, BOR i PSP oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 239, poz. 2404). Kontynuowana była także sprawa istnienia luki prawnej uniemożliwiającej objęcie ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym (ze względu na datę wstąpienia do służby) funkcjonariuszy Policji, ABW i AW, SG, PSP, BOR, SW i SC⁹¹⁴. Rzecznik w piśmie do Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Gospodarki i Pracy zauważył, że wejście w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 166, poz. 1609 ze sprost.) poprzez uchylenie art. 6 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i objęcie systemem zaopatrzenia wszystkich żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb publicznych niezależnie od daty wstąpienia do służby – rozwiązało wcześniej podnoszony problem zaopatrzenia emerytalnego. Obowiązująca od dnia 1 czerwca 2004 r. nowa ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁹¹⁵ w art. 71 ust. 2 objęła także prawem do zasiłku dla bezrobotnych postulowaną przez Rzecznika kategorię żołnierzy. Jednakże prawem do zasiłku dla bezrobotnych na zasadach przewidzianych w tej ustawie nie zostali objęci funkcjonariusze Policji, ABW i AW, SG, P S P, BOR, SW i S C. Tymczasem w poprzednim wystąpieniu Rzecznik jednoznacznie wskazywał na przykładzie funkcjonariusza PSP brak możliwości uzyskania zasiłku dla bezrobotnych przez funkcjonariuszy służb mundurowych. Zawarte w ustawach pragmatycznych przepisy regulujące sposób pełnienia służby przewidują, iż osoby podejmujące służbę w poszczególnych formacjach mundurowych mianowani są na okres 3 lat w służbie przygotowawczej. Oznacza to, że jeżeli zostaną zwolnieni w trakcie służby przygotowawczej lub też później w trakcie służby stałej, a przed uzyskaniem uprawnień emerytalnych na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin to w świetle obowiązujących przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – są pozbawieni prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a tym samym określonego w art. 67 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego. Taka sytuacja występuje również w przypadku funkcjonariuszy służby kandy-

⁹¹⁴ RPO-422814-IX/02 z 24.06.2002 r.

⁹¹⁵ Dz.U. Nr 99, poz. 1001

dackiej, którzy odbywają naukę w szkołach poszczególnych służb mundurowych. Zaznaczyć należy, że przepisy ustaw pragmatycznych regulujących sprawy związane z przebiegiem służby i zaopatrzeniem emerytalnym w odniesieniu do niniejszej grupy funkcjonariuszy nie przewidują możliwości zabezpieczenia społecznego w postaci uzyskania przez nich zasiłku dla bezrobotnych. Otrzymana od Ministra Gospodarki i Pracy kolejna odpowiedź nie była satysfakcjonująca i wymagała zbadania sprawy przez Premiera. Jak bowiem z niej wynikało, problem ten był znany Ministerstwu od ponad pół roku. Ponadto zwrócono się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z propozycją podjęcia działań mających na celu zapewnienie funkcjonariuszom zwalnianym ze służby prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Nie doszło jednak do uzgodnień, które likwidowałyby powyższą kwestię. Powyższe wyjaśnienia nie były jednak zgodne ze stanem faktycznym, ponieważ Rzecznik sygnalizował problem Ministrowi Gospodarki i Pracy od ponad roku. Sprawa ta nie powinna być uzgadniania tylko z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, któremu podlega większość formacji zmilitaryzowanych, ale także z Ministrami Sprawiedliwości i Finansów, którym odpowiednio podlegają Służba Więzienna i Służba Celna. Uzyskana odpowiedź wskazywała na przewlekłość postępowania oraz brak zainteresowania właściwych organów w prawidłowym rozwiązaniu przedstawionego problemu. Po interwencji Premiera, Rzecznik uzyskał informację, iż przygotowywana obecnie zmiana ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje wprowadzenie zapisu mającego na celu zniesienie nierówności w dostępie do świadczeń z tytułu bezrobocia osobom, za które w trakcie odbywania służby nie było obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy. Projekt tej nowelizacji znajduje się na etapie konsultacji międzyparlamentarnych. Sprawa ta znajduje się nadal w zainteresowaniu Rzecznika. W dalszym ciągu kontynuowana była sprawa dużej liczby nadgodzin, za które funkcjonariusze Służby Więziennej i Straży Granicznej nie otrzymują stosownego wynagrodzenia bądź ekwiwalentu w postaci czasu wolnego⁹¹⁶. Ostatecznie Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 20 lipca 2004 r. poinformował Rzecznika, że w Straży Granicznej podjęte zostały działania umożliwiające wykorzystanie funkcjonariuszom przysługujących im zaległych dni wolnych od ponadnormatywnego czasu służby, jak również zmierzające do ograniczenia zjawiska lawinowego narastania liczby wypracowanych przez nich nadgodzin. Ponadto w celu rozwiązania problemu nadgodzin funkcjonariuszy w Ministerstwie Spraw

⁹¹⁶ RPO-412420-IX/02 z dnia 10.03.2002 r.

Wewnętrznych i Administracji zainicjowano prace legislacyjne, zmierzające do wprowadzenia w ustawach pragmatycznych służb mundurowych przepisów prawnych umożliwiających uzyskanie wynagrodzenia za dodatkowo wysłużone godziny. W związku z tym, iż przedstawiony problem dotyczy nie tylko funkcjonariuszy podległych resortowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik zainteresował niniejszą przedstawicieli innych służb takich jak: Szefa Służby Celnej, Szefów ABW i AW, Szefa BOR oraz Dyrektora Generalnego SW. Problem wymiaru czasu służby w połączeniu z wymiarem urlopu wypoczynkowego jest podnoszony także w odniesieniu do funkcjonariuszy pożarnictwa⁹¹⁷. W tej kwestii, jak również w związku z niezrealizowanymi przez Rząd od 1995 r. obietnicami zrównania uposażeń funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej z uposażeniami policjantów zwróciły się związki zawodowe. Był on także podnoszony w trakcie wizytacji pracowników Biura RPO w jednostkach PSP. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i obecnie oczekuje na udzielenie wyjaśnień.

Kolejnym problemem zainicjowanym przez związki zawodowe jest sprawa niemożności przeprowadzania kontroli przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy warunków pełnienia służby funkcjonariuszy celnych w jednostkach Izby Celnej⁹¹⁸. W ocenie Związków Zawodowych Służby Celnej, funkcjonariusze celni znajdują się w gorszej sytuacji prawnej niż pozostali obywatele, ponieważ nie istnieje organ administracji publicznej, który mógłby w sposób niezależny i obiektywny dokonywać nadzoru oraz kontroli przestrzegania warunków służby, ze szczególnym uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa i higieny służby. Sytuacja ta jest skomplikowana z tego powodu, że stosunek służbowy funkcjonariuszy celnych jest stosunkiem administracyjno-prawnym, który jest regulowany ustawą z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej⁹¹⁹, a nie stosunkiem pracy regulowanym przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Poglądy w tej kwestii doktryny i orzecznictwa bezspornie wskazują, że są to dwie odrębne dziedziny prawa o odmiennych regulacjach prawnych. Jednakże istniejące orzecznictwo sądowe w kwestii stosowania spraw, których materia jest uregulowana w przepisach prawa powszechnego, a w pragmatykach służbowych istnieje brak odpowiedników danej regulacji (luki prawne) – wykazuje na daleko posuniętą rozbieżność. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto pogląd, iż materia ta powinna być wprowadzana do przepisów pragmatycznych za pomocą ich noweliza-

⁹¹⁷ RPO-437219-IX/03 z 25.11.2003 r.

⁹¹⁸ RPO-490390-IX/04 z 3.12.2004 r.

⁹¹⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.

cji. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w przypadku braku regulacji określonej materii w ustawie pragmatycznej dopuszcza stosowanie odpowiednich przepisów powszechnych. Tymczasem przepisy wyżej powoływanej ustawy o Służbie Celnej nie zawierają regulacji w kwestii opisywanego problemu oraz nie odsyłają do odpowiedniego stosowania norm znajdujących się w innych aktach prawa. Rzecznik w tej sprawie zwrócił się do Szefa Służby Celnej i oczekuje zajęcia przez niego stanowiska.

Z kolei Zarząd Okręgowy Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa zwrócił się w sprawie nie respektowania zasad współpracy przy ustalaniu regulaminów nagród premiovania oraz zasad podziału środków na wynagrodzenia, o których mowa w art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 845 ze zm.)⁹²⁰. W sprawie tej chodziło o dopuszczanie organizacji związkowych do udziału przy ustalaniu zasad podziału środków na wynagrodzenia. Uzyskane od Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wyjaśnienia nie wskazywały, aby w niniejszej kwestii doszło do naruszenia prawa, ponieważ uprawnień tych nie należało wiązać z treścią art. 14 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.), lecz z treścią art. 2 ust. 6 wyżej powoływanej ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym przepisem do uprawnień związkowych funkcjonariuszy stosuje się odpowiednio z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. W tej sytuacji, uprawnienie organizacji związkowej i z drugiej strony obowiązek pracodawcy (strony służbowej) w zakresie uzgodnienia z zakładową organizacją związkową regulaminów nagród i premiovania może mieć zastosowanie jedynie odpowiednie, a więc wyłącznie w sytuacji, gdy ustawa o Służbie Więziennej nie zawiera w tym zakresie ograniczeń. Jednak opisywany problem w odniesieniu do funkcjonariuszy regulują: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania funkcjonariuszom Służby Więziennej nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz.U. Nr 15, poz. 145) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2000 r. w sprawie wysokości funduszu na nagrody i zapomogi dla funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 98, poz. 1065). Są to akty wydane na podstawie art. 106 ust. 3 i 4 ustawy o Służbie Więziennej i stanowią one *lex specialis* w stosunku do powszechnie stosowanych przepisów prawa w tym zakresie. Z tego też powodu wyłączają one stosowanie przepisów powszechnych.

⁹²⁰ RPO-473365-IX/04 z 12.05.2004 r.

Pracownicy Biura RPO dokonujący wizytacji mieli okazję zapoznać się z warunkami pracy w niektórych jednostkach służb mundurowych⁹²¹. Przeprowadzone w tym zakresie kontrole nie są optymistyczne. Przykładem takim jest przejście graniczne w Nadbużańskim Oddziale SG, znajdujące się na terenie dworca kolejowego w T. Stan techniczny tego obiektu jest katastrofalny i wymaga natychmiastowego kapitalnego remontu. Z uzyskanych wyjaśnień wynikało, że sytuacja ta spowodowana była skomplikowanym stanem prawnym tego przejścia granicznego. Jak bowiem wynika z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁹²², organem właściwym do utrzymywania przejść granicznych kolejowych jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej i minister właściwy do spraw transportu. W wyniku interwencji Rzecznika, Minister Infrastruktury przeznaczył kwotę 120 tys. zł. na modernizację pomieszczeń placówki.

Efektem przeprowadzanych kontroli w jednostkach Straży Granicznej było także badanie możliwości naruszenia praw nabytych funkcjonariuszy w zakresie przepisów dotyczących trybu szkolenia na I stopień oficerski⁹²³. Problem ten dotyczył grupy osób przyjętych do służby w okresie od czerwca 2001 r. do lutego 2002 r. W świetle obowiązującego wówczas zarządzenia Nr 19 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30.05.1997 r. w sprawie szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy w Straży Granicznej, spełniali oni wszystkie warunki konieczne do zakwalifikowania ich na I stopień oficerski, tj. posiadali wykształcenie wyższe, ukończony kurs podstawowy i zajmowali odpowiednie stanowiska etatowe. Jednakże w dniu 1 lipca 2002 r. Komendant Główny Straży Granicznej wydał zarządzenie Nr 30 w sprawie szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, które zasadniczo zmieniło tryb szkolenia funkcjonariuszy. Wprowadzone zmiany polegają na tym, że do zakwalifikowania na kurs oficerski należy spełniać dodatkowe warunki np.: przejścia do służby stałej, pozytywna opinia służbowa, zajmowanie stanowiska etatowego oficerskiego lub przewidziane mianowanie na to stanowisko, ukończenie szkolenia w zakresie szkoły chorążych, pozytywne ukończenie etapu kwalifikacyjnego. W związku z tym, że funkcjonariusze rozpoczęli tryb szkolenia przewidziany w zarządzeniu Nr 19, a nie wydano w zarządzeniu Nr 30 przepisów przejściowych uwzględniających ich sytuację prawną – zostali oni za-

⁹²¹ RPO-470378-IX/04 z 14.04.2004 r.

⁹²² Dz.U. Nr 78, poz. 461 ze zm.

⁹²³ RPO-469671-IX/04 z 14.04.2004 r.

skoczeni nową regulacją, która uniemożliwiła im kontynuację dalszego szkolenia w poprzednio obowiązującym trybie, a tym samym i możliwości awansu. Z uzyskanej od Komendanta Głównego odpowiedzi wynikało, iż w niniejszej sprawie zostały zmienione zasady decydujące o skierowaniu funkcjonariusza na szkolenie. Natomiast prawa nabyte nie zostały naruszone, ponieważ na gruncie przepisów ustawy o Straży Granicznej, a także na poziomie przepisów wykonawczych nie występowały unormowania gwarantujące, iż funkcjonariusze po spełnieniu zasad określonych w opisywanych zdarzeniach zostaną skierowani na szkolenia oficerskie. Ponadto z zapewnień Komendanta Głównego Straży Granicznej wynikało, iż w okresie od wejścia w życie zarządzenia Nr 30 do momentu udzielenia Rzecznikowi odpowiedzi z prośbami o wyrażenie zgody dotyczącej przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego w zakresie kursów oficerskich pomimo nie spełniania wszystkich wymogów określonych zarządzeniem wystąpiło łącznie 41 funkcjonariuszy, z czego zgodę uzyskało 16 osób. Prośby pozostałych zainteresowanych zostały rozpatrzone odmownie z uwagi na brak poparcia właściwych przełożonych, w szczególności ze względu na nie zajmowanie przez zainteresowanych stanowisk etatowych oficerskich i brak potrzeb służbowych do mianowania ich na takie stanowiska. Rzecznik uznał powyższe wyjaśnienia za wystarczające.

20. Ochrona praw mniejszości narodowych i cudzoziemców

A. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości narodowych

Wśród spraw badanych i załatwianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, skargi w sprawach osób należących do mniejszości narodowych, których przedmiotem była najszerzej rozumiana dyskryminacja na tle przynależności narodowej, stanowią wąski margines. Od kilku lat liczba takich skarg utrzymuje się na zbliżonym poziomie do 30 w skali roku. Przyjąć należy ponadto, że członkowie mniejszości narodowych zgłaszali również inne sprawy, w których czynnik narodowościowy nie był akcentowany. Załatwiane one były przez poszczególne zespoły merytoryczne w Biurze RPO i pozostają statystycznie nie do uchwycenia. Skala wpływu skarg do RPO nie jest przesądzająca dla oceny stanu przestrzegania praw mniejszości narodowych i etnicznych. Na wielkość tego wpływu rzutują bowiem różne czynniki, jak choćby niewystarczająca wiedza o instytucjach służących ochronie praw obywateli, czy też obserwowana nieraz niechęć do deklarowania tożsamości narodowej w kontaktach z instytucjami publicznymi oraz organami administracji. Niezależnie więc od skali wpływu skarg od obywateli należących do mniejszości narodowych oraz działań podejmowanych w sprawach indywidualnych, ze względu na rangę poszanowania praw mniejszości jako jednego z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego oraz specyfikę tej problematyki, Rzecznik problematyce ochrony praw mniejszości poświęcał w dalszym ciągu wiele uwagi, traktując ją jako jeden z priorytetowych kierunków działania. Z własnej inicjatywy Rzecznika realizowane były badania nad sytuacją mniejszości narodowych w Polsce oraz przestrzeganiem praw obywateli do tych mniejszości należących. Rzecznik reprezentowany był w pracach sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Podkomisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych⁹²⁴. Wiele uwagi Rzecznik

poświęcał tworzeniu korzystnego klimatu społecznego wokół mniejszości narodowych i etnicznych oraz ich praw do zachowania własnej kultury, tradycji i języka ojczystego, a także uświadamianiu potrzeby podjęcia systemowych działań na rzecz poprawy dramatycznego położenia części Romów. Wielokrotnie kwestie te podejmował Rzecznik i przedstawiciele Rzecznika w różnych wystąpieniach publicznych, na łamach środków masowego przekazu, na konferencjach i spotkaniach poświęconych prawom mniejszości oraz tolerancji i przeciwdziałaniu dyskryminacji. W świetle wyników prac związanych z rozpoznawaniem spraw indywidualnych oraz prowadzonych badań, pozytywnie na ogół ocenić należy politykę władz centralnych oraz działalność terenowej administracji publicznej wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Dostrzec należałoby równocześnie istniejące antagonizmy o wymiarze lokalnym, występujące między polską większością a grupami mniejszości. Ich podłożem zdaje się być z jednej strony szczególne uwrażliwienie mniejszości na rzeczywiste czy domniemane uchybienia ze strony większości, a z drugiej obserwowane wśród części społeczeństwa polskiego postawy nietolerancji wobec „innych”. Nieustannie głębokie zaniepokojenie budzi niezmiennie dramatyczne położenie obywateli polskich narodowości romskiej, a zwłaszcza części tej społeczności zaliczającej się do grupy „Bergitka Roma”, zamieszkującej na terenie województw małopolskiego i podkarpackiego. Charakterystyczne dla tego położenia jest głębokie ubóstwo spowodowane brakiem stałego źródła dochodów oraz urągające ludzkiej godności warunki mieszkaniowe. W tym kontekście pozytywnie więc ocenić należy przyjęcie w 2003 r. i realizację w 2004 r. wieloletniego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”⁹²⁵, jako rozwiązania systemowego, zmierzającego w wymiarze długofalowym do poprawy sytuacji polskich Romów, a także wysiłki na rzecz pobudzenia aktywności Romów w rozwiązywaniu własnych problemów. Odnotować należy również próby rozwiązania przez władze samorządowe Krakowa specyficznych problemów, z jakimi borykają się Romowie zamieszkali w tym nieście – braku możliwości znalezienia pracy przez Romów pozbawionych pracy w Hucie im. Sendzimira w związku z restrukturyzacją zakładu oraz sytuacji mieszkaniowej (ok. 90% rodzin romskich mieszka w lokalach przyznawanych pracownikom Kombinatów, po utracie pracy nie stać ich na płacenie

⁹²⁴ Ustawa z 6.01.2005 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 141).

⁹²⁵ Program rządowy opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i przyjęty w sierpniu 2003 r., oparty m. in. o doświadczenia z realizacją „Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w Województwie Małopolskim na lata 2001–2003”.

czynszu). Z inicjatywy i z udziałem Rzecznika odbyło się kolejne spotkanie Prezydenta Miasta Krakowa z przedstawicielami stowarzyszeń romskich działających na terenie Krakowa⁹²⁶, w czasie którego doszło do istotnych ustaleń dotyczących pomocy Miasta w rozwiązywaniu tych problemów⁹²⁷. Kontynuował też Rzecznik działania zainspirowane przez Związek Romów Polskich z siedzibą w Szczecinku, zmierzające do stworzenia warunków dostępu do dokumentów dotyczących dyskryminacji Romów w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Po ustaleniu⁹²⁸, że w zasobach archiwalnych Policji oraz Instytutu Pamięci Narodowej znajdują się stosowne materiały, a brak jest regulacji dotyczących sposobu i trybu ich udostępniania, Rzecznik zwrócił się Ministra Kultury⁹²⁹ o wyjaśnienia, dotyczące aktualnego stanu prac legislacyjnych nad stosownymi rozporządzeniami⁹³⁰. Z wyjaśnień wynikało, że prace nad projektami tych aktów prawnych znajdują się w końcowej fazie, zaś ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw nastąpi jeszcze w pierwszym kwartale 2005 r.

Pozytywnym rezultatem zakończyły się działania podejmowane od kilku lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w sprawie związanej z upamiętnieniem pomordowanych w 1946 r. mieszkańców byłego powiatu bielsko-podlaskiego narodowości białoruskiej⁹³¹. Wojewoda Podlaski udzielił Społecznemu Komitetowi Członków Rodzin Osób Pomordowa-

⁹²⁶ Stowarzyszenie Kobiet Romskich w Polsce oraz Stowarzyszenie Romów w Krakowie

⁹²⁷ RPO-400285-X/02, RPO-465124-X/04.

⁹²⁸ RPO-448697-X/03, wystąpienia: do Zastępcy Komendanta Głównego Policji z 26.03.2004 r., odpowiedź z 25.05.2004 r.; do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z 9.06.2004 r., odpowiedź z 26.06.2004 r.; do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9.06.2004 r., odpowiedź z 6.07.2004 r.

⁹²⁹ RPO-448697-X/03 z 25.08.2004 r. do Ministra Kultury, monit z 15.11.2004 r., kolejne wystąpienie do Ministerstwa Kultury z 6.01.2005 r., odpowiedź z 11.01.2005 r.

⁹³⁰ Rozporządzenia Rady Ministrów: w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych, podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Agencji Wywiadu, Szefowi Kancelarii Sejmu, Szefowi Kancelarii Senatu i Szefowi Kancelarii Prezydenta oraz w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, wydane na podstawie ustawy z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1396 ze zm.).

⁹³¹ RPO-404958-X/02, wystąpienie do Wojewody Podlaskiego z 22.01.2004 r., odpowiedź z 4.02.2004 r.

nych zezwolenia na budowę pomnika na zbiorowej mogile ofiar na cmentarzu wojennym w Bielsku Podlaskim. Również ostatecznym rozstrzygnięciem zakończyły się kilkuletnie interwencje Rzecznika dotyczące zadośćuczynienia dla osób narodowości ukraińskiej, więzionych bez wyroków sądowych w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie. Jako formę tego zadośćuczynienia przyjęto przyznanie Zainteresowanym rent specjalnych⁹³². Trwa natomiast – jak dotąd bez rezultatów oczekiwanych przez społeczność Śląska Opolskiego należąca do mniejszości niemieckiej – postępowanie wyjaśniające w sprawie upamiętnień poległych żołnierzy niemieckich z II wojny światowej⁹³³. Postępowanie jest kontynuowane w 2005 r.

B. Ochrona praw cudzoziemców

W ubiegłym roku ilość wpływających skarg oraz wniosków kierowanych do Rzecznika od cudzoziemców znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej⁹³⁴ nie uległa zasadniczym zmianom i kształtowała się na podobnym jak w latach ubiegłym poziomie. Priorytetowo traktowana była przez Rzecznika działalność dotycząca uchodźców poszukujących w Polsce ochrony przed prześladowaniami z uwagi na jej subtelność i wrażliwość. Sygnalizowane przez organizacje pozarządowe a także działające w Polsce, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, problemy dotyczące trudności z przekroczeniem granicy polskiej przez obywateli Federacji Rosyjskiej, narodowości czeczeńskiej, były każdorazowo szczegółowo badane i wyjaśniane, także podczas wizyt pracowników Biura Rzecznika na wschodniej granicy Polski. Podkreślić należy, iż tylko w GPK Terespol w ciągu roku z prośbą o azyl zwraca się ok. 5000 cudzoziemców (w tym ponad 95% to Czeczeni). Zasadniczym powodem odmowy wpuszczenia do Polski jest nieposiadanie przez zainteresowanych wymaganych prawem dokumentów (najczęściej polskiej wizy), lub też niezbędnych środków finansowych związanych z pobytem w naszym kraju. Podczas pierwszego kontaktu z funkcjonariuszami Straży Granicznej, Czeczeni nie zgłaszają, iż pragną wystąpić z wnioskiem o przyznanie statusu uchodźcy. Jako powód przyjazdu, wymieniają czynniki ekonomiczne, a te nie mogą być podstawą do wpusz-

⁹³² RPO-422775-X/02, informacja Prezesa Rady Ministrów o przyznaniu świadczeń specjalnych z 16.07.2004 r.

⁹³³ RPO-473958-X/04, wystąpienia do Wojewody Opolskiego z 24.05. i 8.09.2004 r., odpowiedzi z 8.06. i 12.10.2004 r.

⁹³⁴ Por. art. 37 i art. 56 Konstytucji oraz art. 18 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

czenia do Polski i ubiegania się o przyznanie statusu uchodźcy. Zauważyć należy, iż ta grupa cudzoziemców traktowana jest na granicy bardzo życzliwie, co jednak nie oznacza, iż ma być wpuszczana bez wymaganych dokumentów z pominięciem obowiązujących procedur. Sygnalizowane w poprzedniej Informacji wydane w czterech językach ulotki o możliwości uzyskania pomocy u Rzecznika, przekazanych m.in. na przejścia graniczne, do instytucji i ośrodków, w których cudzoziemcy przebywają lub załatwiają swe sprawy, cieszyły się dużym zainteresowaniem (szczególnie w języku rosyjskim, angielskim i francuskim). Podkreślano, iż przy słabej znajomości języka polskiego, nieznajomości obowiązujących przepisów prawa, a także ograniczonych, ze względu na wysokie koszty, możliwościach skorzystania z profesjonalnej pomocy prawnej, Rzecznik jest jedyną instytucją, która może pomóc cudzoziemcom. Kierowane do Rzecznika skargi dotyczyły głównie znanych wcześniej Rzecznikowi problemów takich jak: długotrwałość procedur o nadanie statusu uchodźcy oraz odmowy na pobyt w Polsce cudzoziemcom, którzy zamieszkują w naszym kraju przez wiele lat, zawarli związek małżeński z obywatelem polskim, a ze związku tego urodziły się dzieci. Organy administracji, wydające decyzje w indywidualnych sprawach, często nie uwzględniały praw polskiego współmałżonka, a także dobra dzieci pochodzących z takiego związku. Podkreślić należy, że w przypadku wydania niekorzystnej decyzji, informowano zainteresowanego o przysługujących środkach odwoławczych, w tym również o możliwości składania skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Należy podkreślić, iż w zdecydowanej większości spraw, cudzoziemcy których te decyzje dotyczyły, z możliwości takich korzystali. Odnotowano także liczne skargi cudzoziemców przebywających w aresztach na warunki, w jakich przebywają po zatrzymaniu, a w szczególności, zbyt dużą liczbę osób przebywających w celi oraz nieodpowiednie warunki higieniczne⁹³⁵. Po przeprowadzonym wyjaśnieniu przez Komendę Główną Policji, podniesione zarzuty w znacznej części zostały potwierdzone. Przyczyną takiego stanu – jak poinformowano Rzecznika, był prowadzony remont niektórych aresztów i związana z tym konieczność przeniesienia zatrzymanych do innych ośrodków penitencjarnych. Przyczyną takiego stanu jest zbyt mała ilość aresztów. Skromne środki finansowe jakimi dysponuje resort spraw wewnętrznych nie pozwalają na budowę nowych. Stosunkowo niewielka liczba skarg kierowanych do Rzecznika przez cu-

⁹³⁵ RPO-462933-IX/04 z 3.02.2004 r., RPO-462936-IX/04 z 3.02. 2004 r., RPO-461477-IX/04 z 20.01.2004 r., RPO-461478-IX/04 z 20.01.2004 r., RPO-463997-IX/04 z 12.02.2004 r. i inne.

dzoziemców nie oddaje w pełni skali tego problemu. Znaczącym ograniczeniem w tym przedmiocie jest, poza wyżej już sygnalizowanymi, nieumiejętność skorzystania z przysługujących środków prawnych. Możliwość dostępu tej grupy cudzoziemców do szeroko pojętej profesjonalnej pomocy prawnej ograniczają ponadto wysokie koszty, a także specyficzna i mało znana problematyka. Duża aktywność organizacji pozarządowych, a w szczególności Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz wciąż rozwijających się uniwersyteckich klinik (poradni) prawnych, wspieranych w swej działalności przez Rzecznika, w istotnym stopniu wypełnia istniejącą lukę. Z powodzeniem kontynuowano rozpoczętą wcześniej, współpracę z przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców działającym w Polsce. O znaczeniu i randze tych problemów (należy pamiętać, iż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, stał się krajem granicznym UE) może świadczyć wizyta wrześnieowa w Polsce Ruuda Lubbersa – Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców ONZ i jego spotkania z przedstawicielami naszego państwa⁹³⁶. Podczas pobytu spotkał się także z Rzecznikiem, interesując się problemami uchodźców i cudzoziemców oraz sposobem rozwiązywania ich spraw. Podkreślił, że jest pod wrażeniem tego wszystkiego co zostało zrobione w Polsce na rzecz tej grupy osób (przyjęcie nowej ustawy, organizacja nowych ośrodków dla uchodźców), od ostatniej jego wizyty w naszym kraju. Jak zaznaczył, istotne miejsce w tych osiągnięciach mają z pewnością działania podejmowane przez Rzecznika.

Pragnąc lepiej poznać problemy, z jakimi spotykają się cudzoziemcy przybywający do Polski, pracownicy Biura RPO, systematycznie wizytują utworzone we wschodniej części kraju, ośrodki dla tej grupy osób. Zdecydowaną większość, bo ponad 90% przebywających w nich cudzoziemców stanowią obywatele Federacji Rosyjskiej, podający narodowość czeczeńską. W ośrodkach mają zapewnione odpowiednie warunki socjalne oraz opiekę medyczną (dobrze wyposażone gabinety, zazwyczaj 2 lekarzy w tym pediatra – kobieta i internista). Czas przebywania cudzoziemców wynosi zazwyczaj od 2–6 miesięcy. Z chwilą kiedy zorientują się, iż wynik prowadzonego postępowania może być dla nich niekorzystny, wraz z rodziną opuszczają ośrodek (najczęściej z soboty na niedzielę), wyjeżdżając w nieznanym kierunku⁹³⁷. Pomimo, iż stwarzane są dobre warunki nauki dla dzieci oraz dla dorosłych, na początku w zakresie języka polskiego,

⁹³⁶ Minister Spraw Zagranicznych, Minister Polityki Społecznej, Rada ds. Uchodźców.

⁹³⁷ Na początku roku głównie Czechy, obecnie Belgia i Francja.

zainteresowanie jest minimalne, głównie dlatego, że przebywający cudzoziemcy (poza Białorusinami), traktują Polskę jako kraj tranzytowy, pozwalający na wyjazd do bogatszych państw Europy zachodniej. Jeśli już decydują się wysłać dzieci na prowadzone zajęcia, to wyłącznie na naukę języka angielskiego (w ostatnim okresie czasu również francuskiego), rezygnując z innych przedmiotów. Otrzymywane książki oraz inne pomoce szkolne przeznaczone dla dzieci, najczęściej sprzedają okolicznym mieszkańcom, podobnie jak produkty żywnościowe. Powoduje to niezadowolone oraz konflikty z miejscową ludnością zamieszkującą w najbliższym otoczeniu ośrodków. Przyczyną tego jest trudna sytuacja ekonomiczna mieszkańców tych miejscowości, którzy bardzo często są bez pracy, a tym samym i środków do życia. Podkreślić należy, że po wejściu w życie nowej ustawy o cudzoziemcach⁹³⁸, w sposób znaczący zmniejszyła się ilość skarg tej grupy osób na sposób rozpatrywania ich spraw przez kompetentne urzędy. Powodem tego są korzystniejsze i w miarę precyzyjne przepisy ograniczające stosowanie przez urzędników, dowolnych kryteriów podczas załatwiania sprawy. Istotne znaczenie miało także wprowadzenie nowych nieznanych dotąd instytucji takich jak np: pobyt tolerowany. Dokładnie też zdefiniowano, budzące dotąd wiele kontrowersji, warunki udzielania zezwolenia na zamieszkanie na czas określony, wśród których wymienia się między innymi, bardzo ważny dla zainteresowanych, a mianowicie, iż jest małżonkiem obywatela polskiego. Przepisy te nie tylko ograniczyły przypadkowość i dowolność wydawanych decyzji, ale spowodowały lepszą ochronę praw polskiego współmałżonka oraz ich dzieci.

Wpływające do Rzecznika skargi od repatriantów, dotyczyły głównie nie otrzymania obiecanych wcześniej różnego rodzaju zasiłków oraz innych spraw związanych z zagospodarowaniem się i świadczeniami socjalnymi. Powodem tego rodzaju rozczarowań, były bardzo duże oczekiwania Polaków z terenów byłego ZSRR, przy niezwykle przychylnym nastawieniu opinii publicznej. Nie bez wpływu na taki stan, miała nie zawsze pełna i wyczerpująca informacja ze strony organizacji społecznych w Polsce, w tym w szczególności Wspólnoty Polskiej, a możliwościami prawnymi i ekonomicznymi państwa. Obowiązująca ustawa o repatriacji⁹³⁹ nie rozwiązała w pełni problemu uznania za repatrianta osób polskiej narodowości lub pochodzenia, które w okresie przed wejściem w życie ustawy przybyły do Polski z zamiarem osiedlenia się, na zaproszenie organów ad-

⁹³⁸ Ustawa z 13.06.2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 128, poz.1175).

⁹³⁹ Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. Nr 106, poz. 1118).

ministracji samorządowej lub osób prywatnych. Świadczą o tym skargi i prośby kierowane w tym zakresie do Rzecznika. Powodem niezadowolenia jest to, iż części z przybywających nadane zostało obywatelstwo polskie w normalnym trybie przewidzianym dla cudzoziemców, inni natomiast uzyskali prawo do osiedlenia się, zaś wybór w tym względzie był zazwyczaj przypadkowy.

21. Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi

1. Rzecznik ze szczególną uwagą obserwuje proces budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, dostrzegając w nim podstawowy cel transformacji społeczno-ustrojowej. Podejmuje szereg działań mających na celu propagowanie określonych wartości, postaw i wzorów zachowań – jak współodpowiedzialność, solidarność, wzajemny szacunek – koniecznych, obok niezbędnych regulacji prawnych, dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Wprowadzona do obrotu prawnego ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określana jest często mianem konstytucji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Stanowi obecnie podstawowy akt prawny regulujący szereg istotnych zagadnień, w tym zasady prowadzenia przez organizacje pozarządowe działalności pożytku publicznego i korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonania przypisanych im prawnie zadań. Przypomnieć należy, że przyjęte rozwiązania mają stanowić podstawę budowania relacji między poszczególnymi podmiotami: obywatelami, ich organizacjami i organami władzy publicznej, w oparciu o zasadę pomocniczości, przyczyniając się tym samym do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i samorządności. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest zwiększenie partycypacji społecznej obywateli, stworzenie warunków dla artykulacji społecznej ich potrzeb. Wymaga uwypuklenia, że Rzecznik realizację swoich konstytucyjnych zadań osadza w ramach prowadzonych licznych cyklicznych programów, najczęściej we współpracy z organizacjami obywatelskimi, do której jest zobowiązany ustawowo⁹⁴⁰.

2. Współdziałanie Rzecznika z organizacjami i ruchami obywatelskimi prowadzone było m.in. w ramach następujących programów: Ruch Przeciw Bezradności Społecznej; Edukacja dla Rozwoju; Poradnictwo obywatelskie i prawne; konkurs Pro Publico Bono.

⁹⁴⁰ Art. 17a ustawy wymienionej w przypisie 2

Istotnym wydarzeniem w działalności Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej w 2004 roku była IV Konwencja Ruchu, która została zorganizowana tradycyjnie w dniu 10 listopada w Krakowie, z wiodącym tematem „Aktywizacja środowisk lokalnych”⁹⁴¹. Najważniejszym celem IV Konwencji było uświadomienie konieczności zjednoczenia aktywnych działań organizacji obywatelskich i samorządów we wspólnym rozwiązywaniu trudnych problemów naszej rzeczywistości. Obok bezrobocia, jednym z bardziej drażliwych społecznie tematów jest służba zdrowia, w tym zwłaszcza dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej. Coraz więcej sprzeciwów we wszystkich środowiskach budzi też problem korupcji. Prof. Jerzy Regulski w swym wystąpieniu za jedyną skuteczną formę walki z korupcją uznał odbudowę społeczeństwa obywatelskiego i zaprosił uczestników konwencji do udziału w programie „Przejrzysta gmina, przejrzysta Polska”, który rozpocznie się 1 stycznia 2005 r. Jego inicjatorzy chcieliby, aby stał się wielkim ruchem na rzecz odbudowy samorządności. Do udziału w Konwencji zostali również zaproszeni przedstawiciele Ruchu ATD „Czwarty Świat”. Prezentacja ta miała uświadomić uczestnikom, że problem marginalizacji społecznej jest problemem uniwersalnym⁹⁴². W ramach programu Ruch Przeciw Bezradności Społecznej przeprowadzono także w 2004 roku dwie Konwencje Regionalne⁹⁴³.

3. W 2004 r. kontynuowany był rozpoczęty w 2001 r. program „Edukacja dla Rozwoju”, którego celem jest czuwanie nad realizacją prawa do edukacji, jednego z podstawowych praw człowieka, warunkującego korzystanie z innych, w szczególności prawa do świadomego i aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym. Wątkiem przewodnim prac w 2004 r. i konsekwencją prac prowadzonych w latach ubiegłych, w szczególności

⁹⁴¹ Zaproponowanym podczas ubiegłorocznych listopadowych obrad oraz poddany analizie podczas Regionalnych Konwencji w Katowicach i we Wrocławiu.

⁹⁴² Wystąpienie Maschy Join-Lambert z Ruchu ATD nadało IV Konwencji wymiar międzynarodowy. Stanowiło kontynuację współpracy nawiązanej przez Rzecznika podczas spotkania „Stwórzmy Europę szanującą godność każdego człowieka”, które odbyło się na Uniwersytecie Warszawskim (02.2004 r.)

⁹⁴³ Pierwsza – 31.03.2004 r. w Katowicach „Organizacje pozarządowe a samorząd lokalny – doświadczenia z terenu województwa śląskiego”. Celem spotkania było zebranie informacji o projektach realizowanych w zakresie aktywizacji środowisk lokalnych w województwie śląskim oraz przygotowanie koncepcji ich prezentacji w ramach IV Konwencji. Waga i złożoność problemów Regionu Śląskiego, wobec których organizacje obywatelskie nie pozostają bezradne, pozwala na większym optymizmem patrzeć na wiele innych problemów w naszym kraju, które obecnie wydają się nie do rozwiązania. Druga – 23.10.04 r. we Wrocławiu: „Prawdziwie wspólna Europa czyli o praktycznych pożytkach i zadaniach wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej”. Celem spotkania było przekazanie informacji dotyczących nowych źródeł finansowania, spojrzenia na własną działalność w kontekście osiągnięć państw członkowskich Unii oraz systemów funkcjonowania w tych krajach organizacji obywatelskich

diagnozy stanu polskiej polityki edukacyjnej i postulatów zawartych w materiale „Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową”, była kwestia uspołecznienia systemu oświaty oraz otwarta przez Rzecznika publiczna debata nad Kartą Nauczyciela i jej przystawalnością tak do realiów obecnego systemu edukacji jak i do wyzwań, jakie stoją przed polską polityką edukacyjną w bliższej i dalszej perspektywie. Dotyczyła ona w szczególności sytuacji samorządów, które z coraz większym trudem ponoszą narzucone przez Kartę koszty prowadzenia szkół, nierównego traktowania nauczycieli wykonujących zawód w placówkach publicznych i niepublicznych, przywrócenia prestiżu zawodowi nauczyciela, wprowadzenia mechanizmów i dobrej praktyki bliższej współpracy szkoły z rodzicami i większego uspołecznienia systemu szkolnego. Debata z udziałem naukowców, nauczycieli, przedstawicieli samorządów i organizacji obywatelskich oraz polityków zorganizowana była w ramach trzech konferencji: „Czy polskie szkoły są skazane na likwidację” (23 marca 2004 r.), „Ku szkole obywatelskiej” (29 czerwca 2004 r.), oraz „Misja – Pasja – Kompetencja. Status nauczyciela i jego przygotowanie do zawodu” (25 października 2004 r.) oraz licznych wystąpień Rzecznika. Ponadto w ramach programu odbyły się w 2004 r. konferencje i seminaria poświęcone w szczególności współpracy szkoły z organizacjami obywatelskimi, w tym organizacjami rodziców, współudziałowi rodziców w realizacji zadań szkoły, bezpieczeństwu w szkole oraz problematyce wychowania dzieci i młodzieży.

4. W kwietniu 2004 r. do Rzecznika zwrócili się: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińska Fundacja Praw człowieka, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Związek Biur Porad Obywatelskich z inicjatywą zorganizowania konferencji „Dostęp do informacji i poradnictwa prawnego-rozwiązania systemowe”, która dałaby początek pracy nad przygotowaniem odpowiednich regulacji ustawowych. Współpraca została nawiązana i w efekcie w dniu 6 października 2004 r. w Biurze Rzecznika odbyła się projektowana konferencja. Uczestnikiem spotkania był Minister Sprawiedliwości. W efekcie tego spotkania w Ministerstwie Sprawiedliwości powołano zespół, którego zadaniem było przygotowanie projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym⁹⁴⁴.

5. W roku 2004 odbyła się szósta edycja konkursu na najlepszą inicja-

⁹⁴⁴ Wymaga podkreślenia, że konferencję poprzedziło obszerne wystąpienie Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości (RPO-481256-IV-04 z 3.08.2004 r.), w którym została przedstawiona potrzeba stworzenia systemu pomocy prawnej dla osób ubogich i niezaradnych. Resort przychylnie odniósł się do propozycji Rzecznika (pismo P. II. 4308/727/04 z 13.09.2004 r.). Z końcem marca 2005 r. projektowaną regulację skierowano do Sejmu.

tywę obywatelską Pro Publico Bono, której patronował Rzecznik. Do konkursu w roku 2004 zgłosiło się 197 organizacji z całej Polski prezentując zrealizowane przez siebie inicjatywy i programy. Kapituła konkursu pod przewodnictwem Rzecznika przyznała nagrody i wyróżnienia. Kapituła postanowiła przyznać dwie nagrody główne: Nagrodę Główną dla najlepszej inicjatywy obywatelskiej o zasięgu regionalnym dla Stowarzyszenia Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. Hansa Christiana Kofoeda z siedzibą w Siedlcach, a Nagrodę Główną dla najlepszej inicjatywy obywatelskiej o zasięgu ogólnopolskim Społecznemu Towarzystwu Oświatowemu z Warszawy. Kapituła przyznała ponadto honorowe wyróżnienia „Instytucja Pro Publico Bono”: Centrum Edukacji Obywatelskiej z siedzibą w Warszawie, Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT z siedzibą w Warszawie, Fundacji Edukacja dla Demokracji z siedzibą w Warszawie.

6. Należy też zasygnalizować utrzymywanie kontaktów przez Rzecznika i jego Biuro z Fundacją „Polsko-Niemieckie Pojednanie”. Problematyka realizowanych przez nią świadczeń dla osób poszkodowanych przez nazizm została podniesiona w blisko 1000 listach skierowanych do Biura Rzecznika, w tym po raz pierwszy zwróciło się o pomoc ponad 700 osób, a powtórnie ponad 200 korespondentów. Listy dotyczyły zarówno świadczeń wypłacanych przez FPNP z środków niemieckiej Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”, austriackiego Funduszu „Pojednania, Pokoju i Współpracy”, jak też z tzw. Funduszu Londyńskiego Złota (wspólne środki FPNP oraz Funduszu na rzecz Ofiar Prześladowań Hitlerowskich). Na skierowane przez Biuro Rzecznika do FPNP prośby o wyjaśnienia w indywidualnych sprawach beneficjentów FPNP udzieliła ponad 300 pisemnych odpowiedzi, prezentujących stanowisko poszczególnych komisji Fundacji, w tym zwłaszcza Komisji Weryfikacyjnej i Odwoławczej, w wielu przypadkach informacje udzielane były również telefonicznie. Najczęściej podnoszone przez korespondentów problemy z zakresu działalności FPNP dotyczyły niemieckich świadczeń, co jest zrozumiałe z uwagi na szerokie grono odbiorców – blisko 470 tysięcy żyjących beneficjentów oraz blisko 200 tysięcy szczególnych następców prawnych osób zmarłych. Stąd też w wielu listach kierowanych do BRPO skarżono się na przewlekłość postępowania Fundacji przy realizacji wypłaty świadczenia oraz na pozbawienie niemałej części następców prawnych po zmarłych ofiarach nazizmu prawa do świadczenia niemieckiego z uwagi na nie dotrzymanie terminu zgłoszenia następstwa prawnego. Problem spóźnionych zgłoszeń, sygnalizowany również w licznych listach spadkobierców osób poszkodowanych kierowanych do BRPO, znalazł pozytywne rozwiązanie podczas zorganizowanego w marcu 2004 r. warszawskiego spotkania wszystkich organizacji partnerskich wypłacających świadczenia niemieckie.

Ustalono wówczas termin – 15 maja 2004 r., do którego FPNP mogła przyjmować spóźnione zgłoszenia spadkobierców, dając tym samym szansę kilkunastotysięcznej rzeszy spadkobierców, którzy zgłosili się do FPNP po upływie 6-miesięcznego ustawowego terminu. Przeprowadzona też została przez FPNP ponowna akcja informująca o konieczności dochowywania przez spadkobierców terminu zgłoszenia, jak też „szansie dla spóźnialskich”, do której włączyło się BRPO, zarówno w informacjach przekazywanych zainteresowanym listownie, jak też poprzez udostępnienie z tego zakresu materiałów informacyjnych na spotkaniach wyjazdowych, w marcu 2004 r., przedstawiciele BRPO w Katowicach, Bielsku Białej i Częstochowie. Jednym z wątków często pojawiających się w listach kierowanych do Rzecznika, jest sprawa spóźnionego zgłoszenia roszczeń przez żyjące ofiary nazizmu, a tym samym prośby o przywrócenie terminów składania wniosków zarówno o świadczenie z środków Fundacji Federalnej, jak też o świadczenie z tzw. Funduszu Londyńskiego Złota, wyznaczonych ostatecznie na dzień 31.12.2001 r.. W tych przypadkach jednakże nie ma możliwości przywrócenia nie dochowanego terminu i podjęcia w tej sprawie interwencji przez Rzecznika. Inną, coraz częściej pojawiającą się kwestią, związaną z postępowaniem odwoławczym w sprawach dotyczących świadczeń przeznaczonych dla ofiar nazizmu, a tym samym z negatywnymi decyzjami Komisji Odwoławczej FPNP, jest sprawa niedotrzymywania przez zainteresowanych wyznaczonego terminu na złożenie odwołania. W przypadku świadczeń niemieckich wynosi on – zgodnie z zapisami Umowy partnerskiej – trzy miesiące i siedem dni od daty otrzymania decyzji Komisji Kwalifikacyjnej, ale uzyskanie dodatkowych dokumentów potwierdzających doznane represje niekiedy uniemożliwia dotrzymanie tego terminu. Komisja Odwoławcza podejmuje jednak próbę rozwiązania tego problemu i po zakończeniu opracowywania wszystkich odwołań terminowych, wystąpi do Fundacji Federalnej o uwzględnienie wniosków osób, które nadesłały dokumenty potwierdzające doznane prześladowania po upływie terminu odwoławczego. Ponadto, niezależnie od realizowanych przez FPNP świadczeń z trzech funduszy przeznaczonych dla ofiar nazizmu, osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej zostały objęte programem pomocy humanitarno-socjalnej, uruchomionym przez Fundację z dniem 1.04.2004 r. Również w tych sprawach Biuro Rzecznika służy pomocą poszkodowanym przez nazizm, nie tylko przekazując listy zainteresowanych do rozpatrzenia przez Społeczną Komisję d.s. pomocy humanitarno-socjalnej w FPNP, ale także – w razie potrzeby – wysyłając ich nadawcom szczegółowe informacje i druki wniosków o przyznanie pomocy humanitarno-socjalnej (termin składania wniosków o tę pomoc został przedłużony do dnia 31.03.2005 r.).

22. Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w regionach

1. Kontynuowane były wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w kolejnych regionach kraju. W dniach 30 i 31 marca 2004 r. Rzecznik, Zastępca Rzecznika, Dyrektor Biura oraz grupy specjalistów z Biura Rzecznika, przebywali na terenie województwa śląskiego, a w dniach 30 listopada i 1 grudnia 2004 r. – na terenie województwa pomorskiego. Założonym celem tych wizyt były przyjęcia interesantów w sprawach indywidualnych⁹⁴⁵, a także zapoznanie się na miejscu z wybranymi problemami społeczności lokalnych. Organizowane były spotkania z przedstawicielami władz publicznych różnego szczebla, środowisk społeczno-zawodowych oraz organizacji pozarządowych. Rzecznik wraz ze swymi Zastępcami złożył wizytę w Metropolii Katowickiej ks. abp. Damianowi Zimoniowi oraz Metropolii Gdańskiej ks. abp. Tadeuszowi Gocłowskiemu.

2. Wśród indywidualnych skarg dominowała problematyka mieszkaniowa. Wiele skarg dotyczyło występujących nieprawidłowości przy współdziałaniu wspólnot mieszkaniowych z licencjonowanymi zarządcami. W szczególności przedstawiciele wspólnot wskazywali na trudności w egzekucji od zarządów należnych im praw związanych np. z dostępem do dokumentacji. Skarżono się też na trudności związane z rozliczeniami finansowymi wspólnot mieszkaniowych z udziałem właścicielskim gminy. Część skarg dotyczyła zasad działania spółdzielni mieszkaniowych, zwłaszcza związanych z przekształcaniem lokatorskiego prawa do lokalu we własnościowe prawo do lokalu i zasad udzielania bonifikat przez spółdzielnie. Wśród skarg z zakresu prawa pracy uwagę zwracała kwestia braku reakcji ze strony prokuratury rejonowej i państwowej inspekcji pracy na praktykę uwalniania się pracodawców od obowiązku wypłaty pracownikom należnych im wynagrodzeń i innych świadczeń poprzez sprzedaż zakładu pracy kolejnym nabyw-

⁹⁴⁵ Na terenie województwa śląskiego przyjęcia interesantów indywidualnych odbywały się w Katowicach, Częstochowie i Bielsku – Białej, a na terenie województwa pomorskiego – w Gdańsku i Słupsku. Przyjęto ogółem 821 interesantów (na Śląsku – 478, na Pomorzu – 343), 551 spraw podjęto do zbadania, w 270 sprawach zainteresowanym udzielono na miejscu stosownych informacji i wyjaśnień.

com, którzy nie czują się zobowiązani do realizacji porozumień podjętych przez swych poprzedników, a także sprawa roszczeń odszkodowawczych uprawnionych do akcji pracowników, przyznanych zamiast odpraw pieniężnych związanych ze zwolnieniem z pracy po upadłości Stoczni Gdańskiej. W sprawach emerytur i rent, krytykowano trudności w skompletowaniu dokumentacji płacowej przy ubieganiu się o świadczenie emerytalne, a także zasady przeliczania emerytur i rent z FUS w odniesieniu do kwoty bazo-⁹⁴⁶wej. Kwestionowano też obowiązujące warunki nabywania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy (5 lat pracy w ostatnim dziesięcioleciu przed złożeniem wniosku o rentę lub powstaniem niezdolności do pracy). Część skarg dotyczyła ułomności w funkcjonowaniu organów samorządu lokalnego oraz załatwianiu spraw obywateli przez te organy. Dwóch interesantów wniosło skargi na sposób rekrutacji kandydatów na studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Gdańskiego.

3. Przedmiotem szczególnego zainteresowania na Śląsku były problemy związane z funkcjonowaniem społeczności lokalnych w warunkach wysokiego uprzemysłowienia, a także bezrobocia wynikającego przede wszystkim z przeobrażeń ekonomicznych w wiodących gałęziach przemysłu w regionie – górnictwa i hutnictwa. Problemom tym poświęcone było spotkanie z przedstawicielami Związku Gmin i Powiatów Śląskich w Katowicach, spotkanie z przedstawicielami Związku Gmin Górniczych w Pszczynie, spotkanie z organizacjami obywatelskimi w Cieszynie, spotkanie w Bielsku-Białej z przedstawicielami trzech sektorów – pracodawców, pracobiorców oraz samorządu lokalnego. Odbyła się też wojewódzka konwencja Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej. Spośród innych przedsięwzięć zrealizowanych w czasie wizyty, wskazać należałoby na spotkanie Rzecznika w Uniwersytecie Otwartym w Zabrze nt. „Budowanie społeczeństwa obywatelskiego”, spotkanie Zastępcy Rzecznika ze studentami Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej nt.: „Standardy administracji przed wejściem do Unii Europejskiej” oraz spotkanie Rzecznika z Rektorem i przedstawicielami Senatu Uniwersytetu Śląskiego na temat sytuacji w szkolnictwie wyższym i problemów Uczelni, a także dokonaną przez Zastępcę Rzecznika wizytację Szpitala Wojewódzkiego w Bielsku-Białej. Problematyce ochrony praw funkcjonariuszy służb publicznych służyły wizytacje przez Rzecznika Komisariatów Policji w Katowicach i Zabrze oraz wizyta Zastępcy Rzecznika w Centralnej Szkole Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie.

⁹⁴⁶ Na podstawie art. 110 i 111 ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U z 2004 r. Nr 39 poz. 353 ze zm.).

4. Jednym z celów wizyty na Pomorzu było zapoznanie się na miejscu z sytuacją byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i ich rodzin. Tej problematyce poświęcone było spotkanie z mieszkańcami „popegeerowskiej” wsi Cetyń w gminie Trzebielino, wizyta w Szkole Podstawowej w Trzebielinie, gdzie uczą się dzieci z Cetynia, spotkanie z przedstawicielami Stowarzyszenia Gmin Wiejskich Województwa Pomorskiego oraz Starostw Powiatowych w Słupsku i Bytowie jak również pracodawców zatrudniających byłych pracowników PGR. Na podstawie informacji uzyskanych w toku tych spotkań, Rzecznik skierował do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie⁹⁴⁷, w którym podkreślił niezwykle dramatyczną sytuację byłych pracowników PGR i ich rodzin, głębokie bezrobocie w tym środowisku, bez większych szans na stosunkowo wąskim rynku pracy oraz przy małej konkurencyjności na tym rynku, ze względu na niskie kwalifikacje. Wskazał też na potrzebę podjęcia rozwiązań systemowych, wyrównujących szanse społeczności popegeerowskiej na normalne życie. Sprawie aktualnych problemów ochrony zdrowia poświęcone było spotkanie z przedstawicielami administracji publicznej, instytucji oraz organizacji pozarządowych działających w sferze ochrony zdrowia. W trakcie spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych organizowanego przez Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku, wymieniono doświadczenia związane z wdrażaniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wizytę w Uniwersytecie Gdańskim – w czasie spotkania z Rektorem podjął sprawę ujawnionych przez media nieprawidłowości w rekrutacji kandydatów na Wydział Prawa, wskazując na pożądane kierunki rozwiązania konfliktu. Spotkanie z władzami Studenckiej Uniwersyteckiej Poradni Prawnej, ze studentami i pracownikami Wydziału Prawa i Administracji połączone było z wykładem „Prawo do dobrego państwa”. Odbyło się spotkanie Rzecznika z przedstawicielami Zarządu Głównego oraz działaczami terenowymi Zrzeszenia Kaszubsko – Pomorskiego, poświęcone problemom kaszubskiej mniejszości etnicznej, Rzecznik wizytował też lekcję języka kaszubskiego w Szkole Podstawowej w Mojuszu gmina Sierakowice. Wizytowana była przez Rzecznika Policyjna Izba Dziecka w Gdańsku.

⁹⁴⁷ RPO-492370-XII/04 z 14.12.2004 r. Odpowiedź Sekretarza Stanu w MPS z 28.01.2005 r.

23. Międzynarodowe kontakty Rzecznika Praw Obywatelskich

Rok 2004 charakteryzował się wyższą aniżeli w latach ubiegłych intensywnością kontaktów zagranicznych Rzecznika, jego Zastępców i przedstawicieli Biura RPO, tak w kategorii współpracy wielostronnej, jak i kontaktów dwustronnych. Spowodowane to było – z jednej strony – zarówno akcesją Polski do Unii Europejskiej, czego bezpośrednim efektem był dwukrotny oficjalny kontakt Rzecznika z Ombudsmanem Unii Europejskiej, z drugiej zaś strony – powstaniem w ciągu ostatnich lat instytucji ochrony praw człowieka w niektórych państwach członkowskich WNP, co skutkowało szeregiem wizyt zrealizowanych w Polsce przez ombudsmanów tych państw, bądź też ich przedstawicieli. I tak, Rzecznik złożył w lutym 2004 r. oficjalną wizytę w Strasburgu na zaproszenie Ombudsmana Unii Europejskiej N. Diamandourosa; z kolei Euroombudsman przybył do Polski na zaproszenie Rzecznika w maju 2004 r. Autorytet i uznana międzynarodowa pozycja polskiego Rzecznika znalazły odzwierciedlenie w jego udziale w międzynarodowym spotkaniu zorganizowanym w grudniu 2004 r. w Stambule z inicjatywy Ombudsmana Grecji popartej przez Unię Europejską i Radę Europy, a poświęconym dyskusji nad kształtem projektu ustawy o ombudsmanie Turcji, w kontekście perspektywy wejścia tego kraju do UE. Podobnie też należy ocenić zaproszenie Rzecznika Praw Obywatelskich do wzięcia udziału w spotkaniu ombudsmanów niemieckiego obszaru językowego, które odbyło się w Wiedniu w czerwcu 2004 r. z inicjatywy parlamentarnych ombudsmanów Austrii. Innymi istotnymi elementami wielostronnych kontraktów międzynarodowych Rzecznika na płaszczyźnie regionalnej był udział w zorganizowanym w październiku 2004 r. przez Ombudsmana Słowacji szczycie rzeczników praw obywatelskich państw członkowskich Grupy Wyszehradzkiej oraz zorganizowana w Warszawie w listopadzie 2004 r. konferencja ombudsmanów państw członkowskich Rady Państw Morza Bałtyckiego – czwarte tego typu spotkanie, które odbyło się w Polsce po raz pierwszy, z uwagi na prezydencję Polski w tej organizacji w okresie lat 2004/2005. Podobnie jak w latach ubiegłych Rzecznik brał aktywny udział – jako jego wiceprzewodniczący – w działalności Zarządu Europej-

skiego Instytutu Ombudsmana, uczestnicząc w posiedzeniach tego organu w Rotterdamie (marzec 2004), Budapeszcie (maj 2004 – Zgromadzenie Ogólne EOI), Zurichu (sierpień 2004) i Moguncji (październik 2004). W kategorii zagranicznych kontaktów o charakterze dwustronnym, jakie miały miejsce w 2004 r. należy odnotować oficjalną wizytę Rzecznika w Albanii (luty 2004 r.) na zaproszenie ombudsmana tego państwa. Jednym z wyników tej wizyty była realizacja przez Rzecznika szkoleń pracowników tej instytucji w BRPO. We wrześniu 2004 r. zorganizowane zostało trzecie już z kolei polsko-litewskie seminarium, w którym wzięli udział członkowie kierownictwa i pracownicy instytucji ombudsmańskich obu krajów. Seminarium to odbyło się na mocy umowy z 1999 r. o bezpośredniej współpracy pomiędzy Rzecznikiem a litewskim Urzędem Kontrolerów Sejmowych. Jak wyżej wspomniano w 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich odbył szereg spotkań z ombudsmanami krajów WNP, ich przedstawicielami lub osobami z tych krajów przebywającymi w Polsce na zaproszenie innych organów i instytucji. Wymienić tu można np. wizytę studyjną ombudsmana Armenii, pobyt stażowy przedstawicieli biura ombudsmana Kazachstanu, czy też spotkania z przewodniczącymi parlamentów Kazachstanu i Uzbekistanu. Kontakty te są dowodem znaczącej i uznanej pozycji polskiego Rzecznika wśród tych zagranicznych instytucji ochrony praw człowieka i obywatela, które zostały powołane do życia na przestrzeni ostatniej dekady, i które w dalszym ciągu wypracowują swój kształt organizacyjny i właściwe metody działania. W listopadzie 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą obserwował rozwój wydarzeń na Ukrainie, potocznie określanymi mianem „pomarańczowej rewolucji”, wyrażając w wystąpieniach do Komisarza Praw Człowieka (z 24 listopada 2004 r.) oraz do Pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy do spraw Praw Człowieka (z 26 listopada 2004 r.) z troską o wynik przeprowadzanych wyborów prezydenckich.

Szczegółowe zestawienie kontaktów międzynarodowych RPO i pracowników Biura RPO znajduje się części statystycznej Informacji.

24. Działalność Zespołu Terenowego BRPO we Wrocławiu

Specyfiką działalności Zespołu Terenowego jest to, że zajmuje się on wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców⁹⁴⁸. Terytorialny zakres działania Zespołu spowodował, że podejmował on sprawy, których tematyka była zbieżna z prowadzonymi przez centralę Biura Rzecznika.

1. W zakresie problematyki konstytucyjnej na uwagę zasługuje niewielka liczba skarg na naruszenie ochrony danych osobowych. Jest to sprzeczne ze społecznym odczuciem oraz informacjami mediów sugerujących nagminność praktyk naruszania tych danych.

2. Sprawy z obszaru prawa karnego materialnego stanowią istotną grupę wniosków obywateli. Mają one różny zakres ujawnianych nieprawidłowości⁹⁴⁹. Stosunkowo liczne były skargi na przewlekłość postępowania

⁹⁴⁸ Merytoryczni pracownicy Zespołu dobrani zostali w taki sposób, aby kompetentnie mogli badać sprawy z kilku pokrewnych dziedzin prawa przy równoczesnym odpowiednim poziomie ogólnego wykształcenia prawniczego. Świadczy o tym fakt, iż aż 5-ciu pracowników posiada stopień naukowy doktora nauk prawnych, a dwoje kończy studia doktoranckie. Na dzień przygotowywania sprawozdania łączne zatrudnienie obejmuje 8 etatów (w tym dwa pracowników nie merytorycznych) oraz dwie osoby są zatrudnione na umowę zlecenia. Skromne możliwości kadrowe są niwelowane poprzez współdziałanie z wolontariuszami – studentami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego, którzy w łącznej liczbie 12 osób w różnych okresach czasu pomagali w przygotowywaniu materiałów dla pracowników merytorycznych.

⁹⁴⁹ W sprawie RPO-481384-XX/04 skarżąca się matka wniosła o rozeznanie, dlaczego apelacja jej oskarżonego o czyn z art. 208 d.Kk. syna złożona w dniu 12 listopada 1997 r. od wyroku z 4 listopada pozostaje bez rozpatrzenia. Na skutek interwencji Prezes Sądu Rejonowego uznał, iż pismo oskarżonego powinno być uznane za odpowiadające warunkom formalnym apelacji, przeprosił pisemnie oskarżonego i jego matkę informując równocześnie o tym, iż winny zaniedbań Przewodniczący Wydziału Karnego S. R., na skutek błędnego przyjęcia prawomocności wyroku z 1997 r. nie pracuje już w tym sądzie. W kolejnej sprawie (RPO-484360-XX/04) niepełnosprawna matka i syn skarżyli się na bezczynność organów ścigania i innych podmiotów informowanych o znaczeniu się fizycznym i psychicznym popełnionym przez męża – ojca alkoholika.

przygotowawczego, przedwczesne umarzanie spraw przez prokuratury i nadmierne przychylenie się przez sądy do wniosków prokuratur o zastosowanie aresztu tymczasowego i jego przedłużanie. Skargi te były w dużej części uzasadnione. Celowym wydaje się zwrócenie uwagi na praktykę prokuratury i sądów w zakresie ustalania kręgu pokrzywdzonych przestępstwem. Powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z 15 września 1999 r.⁹⁵⁰ w bardzo ograniczonym zakresie przyznają skarżącemu się status pokrzywdzonego w rozumieniu art. 49 § 1 Kpk. Tym samym zamyka się wnioskodawcom drogę odwoławczą od postanowień o umorzeniu postępowania przygotowawczego. W omawianej kategorii spraw zauważalna jest pewna szablonowość udzielanych przez policję i prokuraturę odpowiedzi⁹⁵¹.

3. Jednym z najbardziej istotnych obszarów skarg obywateli jest szeroko pojmowane zabezpieczenie społeczne. Obok typowych spraw związanych z licznymi zmianami norm regulujących podstawy, zakres i kryteria pomocy społecznej, na uwagę zasługują te przypadki skarg, które ujawniają brak spójności tych norm. W jednej ze spraw⁹⁵² skarżąca żaliła się na zaliczanie do jej dochodu zasiłku pielęgnacyjnego. Innym przykładem wskazującym na kontrowersyjny charakter obowiązujących przepisów jest skarga petentki na odmowę przyznania zasiłku rodzinnego na dzieci przebywające w rodzinie zastępczej⁹⁵³. W kilku przypadkach przedmiotem skarg było niewłaściwe prowadzenie spraw zainteresowanego przez peł-

cd. przypisu ze str. 338

W wyniku interwencji prokuratura podjęła uprzednio umorzony śledztwo, policja zaczęła reagować na wezwania, MOPS objął opieką socjalną matkę i dziecko a Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych skierowała do sądu wniosek o przymusowe doprowadzenie męża – ojca na badania przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu.

⁹⁵⁰ I KZP 26/99

⁹⁵¹ Kuriozalnym wręcz było usprawiedliwianie przez Prokuraturę Rejonową przewlekłości postępowania przygotowawczego tym, że pokrzywdzony trzykrotnie skutecznie zaskarżał postanowienia o zawieszeniu postępowania, a Prokuratura Okręgowa nakazywała dokonywanie dodatkowych czynności śledczych.

⁹⁵² RPO-481814-XX/04. Problem ten został wyczerpująco omówiony w rozdziale 8.

⁹⁵³ RPO-484368-XX/04 Ustawa z dnia 30.07.2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (przywracająca prawo do zasiłku pielęgnacyjnego dzieciom niepełnosprawnym z rodzin zastępczych) nie przywróciła im prawa do zasiłku rodzinnego i dochodów. Tym samym w bardzo trudnej sytuacji znalazły się rodziny zastępcze wychowujące dzieci uczęszczające do szkół położonych poza miejscem zamieszkania oraz rodziny zastępcze z dziećmi niepełnosprawnymi, uczącymi się i przebywającymi w placówkach zapewniających całonocną opiekę.

nomocnika ustanowionego z urzędu⁹⁵⁴. Przykład budzącej wątpliwości regulacji prawnej zawiera art. 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. nowelizującej ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników, uzależniająca możliwość kontynuowania ubezpieczenia rolniczego przez rolników prowadzących równocześnie działalność rolniczą od formy opodatkowania⁹⁵⁵. Możliwość tę wyłącza opodatkowanie na zasadach ogólnych (książka przychodów i rozchodów). Unormowanie to kwestionuje się głównie z tego powodu, że zaczęło ono obowiązywać w trakcie roku podatkowego (od 2 maja 2004 r.), zaś w świetle przepisów o podatku dochodowym przedsiębiorca musi wybrać formę opodatkowania do 20 stycznia każdego roku i nie ma możliwości jej zmiany w ciągu roku podatkowego. Omawiane unormowanie postawiło więc osoby zainteresowane przed faktem dokonanym, nie dając im możliwości dostosowania się do wymogów w nim zawartych. Przykładem niewłaściwego stosowania prawa są także, jak się wydaje, sprawy⁹⁵⁶, w których chodziło o przejście z renty na emeryturę i wyliczenie wysokości tego ostatniego świadczenia w oparciu o nową kwotę bazową, tj. obowiązującą w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę. Praktyka uwzględniania nowej kwoty bazowej została oparta na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r., która mimo że dotyczyła konkretnej sprawy, została przyjęta do stosowania (m.in. na skutek interwencji Rzecznika) przez organy rentowe przy rozpatrywaniu wszystkich wniosków, dotyczących ustalania wysokości emerytury osób, które wcześniej korzystały z renty z tytułu niezdolności do pracy. W praktyce ZUS stosuje postanowienia wspomnianej uchwały jednak tylko do osób, których prawo do emerytury (po rencie) powstało po 1 stycznia 1999 r., odmawiając ich stosowania do osób, które wniosek taki zgłosiły przed wspomnianą datą. Interwencja w tej sprawie nie przyniosła na razie pozytywnego skutku. Wydaje się jednak, iż praktyka taka nie ma racjonalnego uzasadnienia, ponieważ obowiązujące przed 1 stycznia 1999 r.

⁹⁵⁴ Drastycznym przykładem jest tu sprawa (RPO-4826520-XX/04) petentki, której kasacja została odrzucona przez Sąd Najwyższy z powodu nieprofesjonalnego (co Sąd wyraźnie podkreślił w uzasadnieniu), sporządzenia przez adwokata wyznaczonego z urzędu, Dwukrotne pisma interwencyjne, skierowane do Dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej w O. o podjęcie stosownych działań w tej sprawie pozostały bez odpowiedzi. Innym przykładem jest sprawa RPO-490719-XX/04, gdzie wyznaczony adwokat z urzędu na każdej rozprawie (w sądzie okręgowym i apelacyjnym) był zastępowany przez innego adwokata lub aplikanta, którzy zapoznawali się z aktami sprawy dopiero bezpośrednio przed wejściem na salę rozpraw.

⁹⁵⁵ RPO-487894-XX/04.

⁹⁵⁶ RPO-482100, 486907 i 486843-XX/04.

przepisy ustawy rewaloryzacyjnej z 1991 r. zawierają identyczne, jak w obecnej ustawie emerytalnej, przepisy, które zinterpretował Sąd Najwyższy. Dodać należy, iż omawiany problem został obecnie (po nowelizacji ustawy emerytalnej) uregulowany wyraźnie w przepisach art. 53 ust. 3-4 ustawy emerytalnej z 1998 r. Jest to jednak regulacja bardziej rygorystyczna. Wątpliwości, co do właściwego stosowania przepisów prawnych przez organy rentowe powstają również na tle niektórych rozpatrywanych spraw⁹⁵⁷ dotyczących uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy⁹⁵⁸. Gdy idzie o przypadki naruszania konkretnych przepisów

⁹⁵⁷ RPO-490671 i 490567-XX/04. W pierwszej z tych spraw zainteresowany, mając 58 lat, w 2004 r. został – po 12 latach pobierania renty oraz ustalenia od 1998 r. częściowej niezdolności do pracy na trwałe – uznany za zdolnego do pracy. W drugiej z wymienionych spraw organ rentowy wniósł apelację od korzystnego dla zainteresowanej wyroku I instancji, ustalającego całkowitą niezdolność do pracy, opierając ją na stwierdzeniu, iż osoba ta, mimo uznania całkowitej niezdolności do pracy, pracowała na $\frac{1}{2}$ etatu w zakładzie pracy chronionej. Ustawa emerytalna zawiera jednak wyraźny przepis (art.13 ust. 4), iż zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w przepisach o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (chodzi o pracę w warunkach chronionych) nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy.

⁹⁵⁸ RPO-485547-XX/04. Przykładem takiej sytuacji, w której nie można było podjąć skutecznych działań jest sprawa petenta, który w 1995 r. uzyskał orzeczenie o 80% uszczerbku na zdrowiu z powodu choroby zawodowej – krzemicy płuc. ZUS odmówił wypłaty jednorazowego odszkodowania, przyjmując, iż podmiotem zobowiązanym do realizacji świadczenia jest spółka, jako następcą prawny byłego przedsiębiorstwa państwowego. Odwołanie od tej decyzji oddaliły sądy obu instancji. W związku z tym zainteresowany wniósł powództwo przeciwko spółce (byłemu pracodawcy) i sąd wojewódzki w 1996 r. przyznał odszkodowanie (sąd apelacyjny wyrok ten utrzymał). Sąd Najwyższy rozpatrując kasację wniesioną przez b. pracodawcę w wyroku z dnia 6 września 2000 r. Na tej podstawie b. pracodawca wystąpił o zwrot wypłaconego wcześniej zainteresowanemu odszkodowania wraz z odsetkami. Prawomocnym nakazem zapłaty z dnia 29.10.2002 r. zobowiązano go do uiszczenia kwoty około 29 000 zł. Wcześniej jednak (w 2001 r.) spółka zwróciła się do oddziału ZUS o zwrot (refundację) wypłaconego zainteresowanemu odszkodowania wraz z odsetkami, powołując się na wspomniany wyrok Sądu Najwyższego. Organ rentowy odmówił jednak refundacji. Zainteresowany, chcąc uniknąć dodatkowych kosztów egzekucyjnych, zgodził się na spłatę wcześniej uzyskanego odszkodowania w ratach, po 400 zł miesięcznie z pobieranej emerytury oraz był skłonny złożyć, poświadczone notarialnie, zapewnienie wniesienia całej kwoty odszkodowania, jakie wypłaci mu ZUS. Trzeba jednak dodać, iż w 2004 r. należność do spłacenia, łącznie z odsetkami i kosztami postępowania wynosiła już prawie 62 000 zł. Jednocześnie zainteresowany wystąpił do ZUS o należne odszkodowanie, który jednak decyzją z dnia 23 stycznia 2003 r. odmówił jego wypłaty, powołując się na brak podstaw prawnych. Decyzję tę zmienił sąd rejonowy, zasądając odszkodowanie od ZUS, ale w kwocie około 30 000 zł wraz z odsetkami, liczonymi jednak od daty wydania zaskarżonej decyzji. Od wyroku tego zainteresowany wniósł apelację, kwestionując zarówno kwotę przyznanego odszkodowania, jak i okres, za który przyznane zostały odsetki Sprawy w toku.

prawa, to jako przykład można wskazać sprawę emeryta, w przypadku którego wojskowy organ emerytalny przekazywał całą kwotę jego emerytury na konto zarządcy tymczasowego masy upadłości, a ten ostatni wypłacał zainteresowanemu tylko kwotę odpowiadającą połowie najniższej emerytury (tzn. niecałe 300 zł). Było to postępowanie sprzeczne z obowiązującymi przepisami, w świetle, których w skład masy upadłości wchodzi jedynie kwota emerytury, odpowiadająca dopuszczalnemu limitowi potrąceń, zaś pozostała część (czyli 75%) powinna być wypłacona zainteresowanemu. Po skutecznej interwencji⁹⁵⁹ u sędziego komisarza, sprawującego nadzór nad czynnościami zarządcy masy upadłości, odstąpiono od tej niewłaściwej praktyki. Sukcesem zakończyła się interwencja w Urzędzie do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, dotycząca przyznania świadczenia z tytułu deportacji do pracy przymusowej⁹⁶⁰. Porażką zakończyła się natomiast interwencja u Prezesa ZUS w Warszawie w sprawie skarżącego ubiegającego się o przyznanie renty (z powodu łuszczycy) w drodze wyjątku⁹⁶¹.

4. Problematyka cywilistyczna stanowiła bardzo zróżnicowaną materię. Wśród skarg na orzecznictwo cywilne na uwagę zasługują sprawy związane z subiektywnym odczuciem skarżących o pozbawieniu ich przez sądy praw do instancyjności i do składania środków zaskarżenia postanowień sądowych. Kilkakrotnie zarzucano sądom celowe działanie na niekorzyść strony postępowania⁹⁶². Kilka spraw dotyczyło skarg na odmowę wpisu do księgi wieczystej treści aktu notarialnego, z którego wynikała zamiana współwłasności części nieruchomości⁹⁶³. Bulwersującym społecznie przedmiotem skargi była kwestia niewykonywania przez władze gminy i miasta w K. prawomocnego orzeczenia majątkowej komisji kościelno-państwowej przywracającego kościelnej osobie prawnej własność nieruchomości. Rozstrzygnięcie to dotyczyło kościoła mniejszościowego a więc – jak stwierdził burmistrz – z istoty jest sprzeczne z interesem większości społeczności. Sprawa jest w toku i w trybie nadzoru będzie przedmiotem reakcji Wojewody.

⁹⁵⁹ RPO-482496-XX/04

⁹⁶⁰ RPO-481417-XX/04

⁹⁶¹ RPO-484101-XX/04

⁹⁶² np. RPO-482661-XX/04

⁹⁶³ Sądy uzasadniały odmowę tym, iż suma procentowych udziałów poszczególnych współwłaścicieli przekraczała 100%. Działo się tak na skutek różnicy w przepisach określających w różnym okresie czasu normatywy powierzchni lokali. Ostatni więc nabywca często miał inną powierzchnię niż ta, która byłaby dopełnieniem do 100% całkowitej powierzchni nieruchomości. Na skutek interwencji Zespołu Terenowego niektóre gminy będące zbywcą nieruchomości komunalnej pokryły koszty zmiany treści aktów notarialnych i odpowiadających im korekt w księgach wieczystych.

5. Z zakresu spraw mieszkaniowych najpilniejsze dotyczą lokali socjalnych w związku z orzeczoną eksmisją, wypłaty waloryzowanej kaucji mieszkaniowej oraz zasady naliczania opłat eksploatacyjnych z tytułu dostaw ciepła, wody i innych mediów. Polityka mieszkaniowa jest przypadkowym efektem zbiegu możliwości i spontanicznego działania władz gminnych. W gminach z nielicznymi wyjątkami, brak jest systemowych rozwiązań i zabezpieczenia środków na normalną, długofalową politykę oraz na działania interwencyjne. Najczęściej podejmowane działania prowadzą do odsuwania problemu zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych na kolejne lata, ograniczaniu kręgu przyszłych beneficjentów tej polityki i uzasadniania bezczynności przyczynami obiektywnymi. Bardzo liczne są skargi na zarządców odnośnie braku dostępu do indywidualnych dokumentów księgujących należności lokatorskie i przedstawiających sposób rozliczenia się zarządcy z tytułu zarządzania nieruchomością. Ponadto skargi dotyczą nierzetelności w rozliczeniach z tytułu dostaw mediów przez zewnętrzne podmioty⁹⁶⁴.

6. W zakresie prawa administracyjnego liczne skargi dotyczą odmawiania zainteresowanemu statusu strony przez organy nadzoru budowlanego działające w oparciu o ustawę Prawo budowlane. Tym samym, przy wąskim rozumieniu strony w postępowaniu administracyjnym, zainteresowanym uniemożliwia się dochodzenia swoich praw, pomimo, iż posiadają w tym zakresie interes prawny.

7. Problematyka prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony konsumentów wbrew oczekiwaniom nie należała do często podnoszonej w skargach. Zaskakującym był fakt, iż na działalność organów podatkowych wpłynęło zaledwie kilka skarg. Bardziej znaczący liczbowo wymiar miały skargi na rozliczenia usług telekomunikacyjnych. W przypadku Telekomunikacji Polskiej S.A. dotyczyły one nieuwzględniania reklamacji oraz pobierania opłat za bilingi. W odniesieniu do Netii S.A. dotyczyły one praktyki przekazywania do egzekucji firmom windykacyjnym wierzytelności bez uprzedniego przesłania faktury za należność dłużnikowi i bez powołania wezwania do uiszczenia opłaty.

Z pogranicza prawa gospodarczego oraz prawa bankowego wpłynęły niemal identyczne skargi na działalność firmy szkoleniowej z Górnego Śląska, która dzięki pomocy banku w S. werbowała skutecznie na szkolenia kredytowane przez ten bank. Gdy pozyskani klienci zorientowali się,

⁹⁶⁴ Na skutek inspiracji Zespołu Terenowego oraz „Gazety Wrocławskiej” w toku organizacji jest stowarzyszenie pokrzywdzonych przez zarządców mieszkańców, które ma na celu szeroką i skuteczną reprezentację praw najemców oraz członków wspólnot mieszkaniowych.

iz zakres szkolenia (skarżącymi były 3 kobiety, każda w wieku ponad 60 lat) nie zwiększał w żaden sposób możliwości poprawy ich sytuacji na rynku pracy, starali się wypowiedzieć zarówno umowę o świadczenie usług szkoleniowych jak i celowego kredytu bankowego. Usiłowania te okazały się bezskuteczne, a w konsekwencji bank zainicjował skuteczną egzekucję kredytu. Zawiadomiona prokuratura umorzyła postępowanie przygotowawcze. Bank stwierdził w odpowiedzi na interwencję, iż nie naruszył w niczym prawa. Zespół Terenowy skierował pisma do centrali banku i do nadzoru bankowego, a samym skarżącym doradził sądową drogę dochodzenia roszczeń.

Zdarzały się także skargi dotyczące odmowy rzetelnej waloryzacji rent posagowych i kwot wynikających z polisy ubezpieczenia posagowego dzieci na podstawie umów zawartych w końcu lat 70-tych i początku 80-tych ub. wieku. Następcą prawnym ubezpieczyciela, tj. PZU Życie S.A. działa w takich przypadkach w szablony sposób (zapewne w oparciu o wewnętrzne instrukcje). Jedynym skutecznym sposobem dochodzenia roszczeń na skutek dość jednolitego orzecznictwa korzystnego dla powodów – pozostaje postępowanie sądowe.

8. Problematyka prawa karnego wykonawczego była przedmiotem bardzo wielu skarg. Ich zakres dotyczył głównie nieprawidłowego leczenia osadzonych i utrudnianiu dostępu do więziennej służby zdrowia. W żadnym w zbadanych przypadków nie potwierdziły się te zarzuty. Z danych akt chorobowych wynikało, iż skarżący odmawiali poddania się niezbędnym zabiegom chirurgicznym, czy zalecanym przez lekarzy terapiom. Jedynie w jednym przypadku potwierdził się długi czas oczekiwania osadzonego na przeprowadzenie badań neurologicznych⁹⁶⁵ oraz zagubienie gorsetu ortopedycznego przy przenosinach osadzonego do innego zakładu karnego. Występuje jednak brak koordynacji polityki kierowania osadzonych do konkretnych zakładów karnych w okręgu⁹⁶⁶.

9. W sprawach z zakresu prawa pracy na uwagę zasługują skargi nauczycieli na decyzje kuratora unieważniające wcześniejsze decyzje przyznające określony stopień awansu zawodowego nauczyciela⁹⁶⁷. Na skutek

⁹⁶⁵ RPO-484594-XX/04

⁹⁶⁶ RPO-482101-XX/04

⁹⁶⁷ RPO-487223-XX/04. Skarżący wykazał licznymi dokumentami, że posiada obok typowego stażu pracy i pozytywnych opinii bardzo obszerny dorobek dydaktyczny w postaci autorstwa podręczników szkolnych i materiałów pomocniczych z zakresu informatyki. Wystąpiono do władz oświatowych o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji cofającej uprawnienia zawodowe. Sprawa jest kontynuowana.

interwencji Sąd podjął zawieszoną uprzednio sprawę pracowniczą podzielać pogląd, iż zgromadzony materiał dowodowy jest wystarczający do wydania wyroku. Zespół został poinformowany o uwzględnieniu powództwa skarżącego w całości⁹⁶⁸.

Nieliczne były sprawy dotyczące ochrony praw żołnierzy, pozostałych środowisk mundurowych, mniejszości narodowych i cudzoziemców. W sprawach dotyczących administracji lokalnej istotną grupę stanowią skargi na odmowę zameldowania na pobyt stały⁹⁶⁹. Z omawianym zakresem, koresponduje także skarga grupy mieszkańców się na pasywność Straży Miejskiej nie reagującej na prośby o interwencję w celu przeciwdziałania funkcjonowaniu nielegalnego klubu. Na skutek interwencji Komendant Straży Miejskiej poinformował o doprowadzeniu do likwidacji klubu a Prezydent miasta wypowiedział użytkownikowi umowę najmu lokalu⁹⁷⁰.

10. W przedmiocie prawa rodzinnego większość skarg związana była z problematyką obowiązku alimentacyjnego⁹⁷¹. Jest to oczywiste w związku z reakcją na zmiany przepisów określających jego wykonywanie i rolę praktyki państwa w tym zakresie. Większość skarg wynikała jednak z faktu, iż osoby, na których ciąży ten obowiązek tendencyjnie interpretują prawo w kierunku uwolnienia się od tego obowiązku, gdy np. uczące się dziecko studiuje w prywatnej uczelni wymagającej wpłaty czesnego.

11. W zakresie ochrony zdrowia przedmiotem skarg jest przede wszystkim limitowanie dostępności usług wysokospecjalistycznych oraz działanie Izby Lekarskiej i jej Rzecznika Dyscyplinarnego i Sądu w sprawach dotyczących odpowiedzialności zawodowej pracowników służby zdrowia.

⁹⁶⁸ RPO-483321-XX/04

⁹⁶⁹ RPO-483110-XX/04

⁹⁷⁰ RPO-482998-XX/04

⁹⁷¹ RPO-487316-XX/04

25. Wnioski

1. Do Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym skupiają się niemal wszystkie, bardzo zróżnicowane problemy społeczeństwa, wpłynęło w 2004 r. 59 248 skarg, a więc o 3 962 więcej niż w roku poprzednim. Obok najsilniej eksponowanej w pismach tematyki karnistycznej, znaczną ich część (19%) miała charakter socjalny, bo coraz szerszy jest zakres biedy i bezradności. Co prawda oficjalne wskaźniki mówią o wzroście gospodarczym, ale przez zdecydowaną większość ludzi nie jest on odczuwalny. Dlatego też Rzecznik jest traktowany przez istotny procent zwracających się do niego osób jako przysłowiowa „ostatnia deska ratunku”. Myśląc w tych kategoriach zainteresowani często nie zdają sobie sprawy, że część problemów nie pozostaje w kompetencjach Rzecznika, który z przyczyn faktycznych i prawnych nie jest w stanie uczynić zadość zgłaszanym petycjom.

2. Prawo każdego obywatela do dobrze funkcjonującego państwa było corocznie traktowane przez Rzecznika jako podstawowy miernik warunków, w których przychodzi żyć polskiemu społeczeństwu. Z ubiegłorocznych doświadczeń, ale również w świetle wniosków prezentowanych w toku upływającej kadencji Rzecznika wynika, że to wywodzone z art. 2 Konstytucji RP prawo jest naruszane i to we wszystkich swoich trzech segmentach, dotyczących legislatury oraz stosowania i egzekucji prawa przez władzę wykonawczą i sądowniczą. Zakres i wagę tych naruszeń można określić jako istotne.

3. Tworzone akty prawne są pełne różnych uchybień i powodują trudności w ich stosowaniu. Inflacja przepisów jest przyczyną dezorganizacji życia publicznego, ponieważ obywatele i inne podmioty oraz organy nie są w stanie przestrzegać norm, z którymi – z uwagi na ich wielość, zmienność i niekomunikatywność – w praktyce nie mają szans nawet się zapoznać, a co dopiero w pełni je sobie przyswoić. Szczególnej troski na wszystkich poziomach prawodawstwa wymaga dostosowywanie polskiego porządku prawnego do norm obowiązujących w Unii Europejskiej, której od 1 maja 2004 r. staliśmy się pełnoprawnym członkiem. Postulat ten

koresponduje z wnioskiem o wręcz wymuszenie na podmiotach uczestniczących w procesie legislacyjnym aktywnego doskonalenia się w tematyce prawa wspólnotowego, a na organach władzy publicznej zagwarantowanie odpowiednich środków finansowych i zapewnienie sprawnej organizacji takich przedsięwzięć⁹⁷². Istnieje pilna potrzeba powrotu do prac nad projektem ustawy o tworzeniu prawa, obejmującej całość etapów jego stanowienia. Miałaby ona stanowić swoisty „gorset prawny”, hamującego polityków przed popełnianiem legislacyjnych błędów. Wymaga także podniesienia problem zwiększenia profesjonalizmu tłumaczeń tekstów prawa europejskiego, podlegających bezpośredniemu stosowaniu w polskim porządku prawnym.

4. Konsekwentnego przestrzegania wymaga bezstronne i rzetelne załatwianie spraw w urzędach w rozsądnym czasie, włącznie z otrzymaniem rzeczowego uzasadnienia decyzji administracyjnej (co powinno być regułą), a także dostęp do dokumentów dotyczących danej osoby, przy poszanowaniu zasady poufności oraz innych prawnie chronionych informacji. Aktualne pozostają sformułowane w poprzednich Informacjach wnioski Rzecznika co do potrzeby pełnego wdrożenia postanowień Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Każdy urząd i jego pracowników winna cechować, eksponowana w tym dokumencie, kompetencja i bezstronność w załatwianiu spraw oraz przyjazny stosunek do obywateli. Urzędnik powinien być przewodnikiem obywatela w jego problemach załatwianych przez właściwą instytucję, nie zaś jego przeciwnikiem uniemożliwiającym pozytywne rozstrzygnięcie sprawy. Należy też wszechstronnie nasilić działania antykorupcyjne.

5. Ustawicznemu usprawnianiu powinna podlegać działalność wymiaru sprawiedliwości, przy pełnym poszanowaniu niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Obecnie w wielu wypadkach czas trwania poszczególnych spraw narusza zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz wiążące Polskę normy traktatowe. Za szczególnie niepokojący skutek tej przewlekłości uznaje się przedawnienie karalności w niektórych sprawach karnych oraz ciągnące się latami sprawy cywilne. Na tym tle zauważyć należy wprowadzenie w 2004 r. do polskiego porządku prawnego środka

⁹⁷² Przykładem takich rozwiązań jest projekt ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów i Prokuratury (druk Sejmowy Nr 3614), które ma przejąć działalność szkoleniową resortu Sprawiedliwości

odwoławczego w przypadku przewlekłego procesu, do czego przyczyniły się m.in. postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich. Podobna w istocie uwaga nasuwa się odnośnie do przywrócenia Rzecznikowi prawa do wnoszenia skargi kasacyjnej w sprawach cywilnych w wydłużonym do 6 miesięcy terminie oraz korzystania z nowego nadzwyczajnego środka zaskarżenia potocznie nazywanej skargą w obronie prawa.

Potrzebny staje się legislacyjny monitoring wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które nie zawsze zostają wykonane zarówno przez Parlament, jak i przez Radę Ministrów, które najczęściej inicjują działalność prawodawczą. Z podjętych przez Rzecznika spraw o charakterze generalnym wynika także wniosek, iż na skutek uchybień o różnym charakterze w procesie legislacyjnym, w dalszym ciągu w obrocie prawnym funkcjonują przepisy – także w zakresie prawa karnego – których konstytucyjność i zgodność ze standardami międzynarodowymi budzi poważne wątpliwości (np. brak przepisów gwarantujących prawo do udziału zatrzymanego w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, przepisy dotyczące przypadku narzędzia lub innego przedmiotu stanowiącego mienie ruchome służącego do popełnienia przestępstwa skarbowego w sytuacji, gdy przedmioty te nie były własnością sprawcy). Należy również zwrócić uwagę, że wśród zagadnień obejmujących orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu na uwagę zasługuje kwestia dotycząca czasu stosowania tymczasowego aresztowania, będącego niejednokrotnie konsekwencją długotrwałego postępowania przygotowawczego i sądowego. W tym kontekście zaniepokojenie może budzić negatywne stanowisko Ministra Sprawiedliwości odnośnie propozycji Rzecznika, aby wprowadzić w Kodeksie postępowania karnego uregulowania precyzujące maksymalny okres, do jakiego tymczasowe aresztowanie może być łącznie stosowane po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie.

Pilnej reformy instytucjonalnej wymaga prokuratura, która charakteryzuje się obecnie daleko posuniętym oportunizmem. Niestety prace ustawodawcze w tej sprawie nie są efektywnie prowadzone.

6. Konsekwentnego pogłębiania wymaga przejrzystość życia publicznego. Pełna transparentność działania organów władzy musi być zasadą – wynikającą z Konstytucji RP i rozwijającą jej postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznej. Środkiem służącym temu celowi powinno być także obiektywne funkcjonowanie środków masowego przekazu. Prawo do informacji winno mieć pierwszeństwo wszędzie tam, gdzie ingerowanie w prywatność osób pełniących funkcje publiczne staje się nie-

odzownym elementem skutecznej kontroli sprawowanej przez demokratyczne społeczeństwo. Wolność i niezależność mediów w tym zakresie jest nie do przecenienia. Jednak podawanie do wiadomości publicznej przez przedstawicieli „czwartej władzy” konkretnych materiałów nie może nieść zagrożeń dla różnych wartości konstytucyjnych, a zwłaszcza prowadzić do krzywdy ludzkiej na wielką skalę i przede wszystkim naruszać godności człowieka, która jest „zasadą zasad”, źródłem wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela. Z poparciem Rzecznika spotkały się działania Przedstawiciela OBWE na rzecz dekryminalizacji zniesławienia i przeniesienia dotychczasowej konstrukcji karnistycznej pozwalającej na karanie dziennikarzy, w obszar prawa cywilnego. Jako wniosek *de lege ferenda* jawi się potrzeba całościowego opracowania nowego Prawa prasowego, które mogłoby zastąpić ustawę z 1984 r.

7. Nadal musi wzrastać aktywność obywatelska, traktowana jako najlepszy środek przeciwdziałania bezradności i marginalizacji społecznej, będącej najczęściej skutkiem rosnącego bezrobocia, generującego ludzką biedę i nieszczęście. Rzecznik, jako wieloletni orędownik budowy społeczeństwa obywatelskiego, nieodmiennie deklaruje wielopłaszczyznową pomoc organizacjom obywatelskim, w szczególności w ramach prowadzonych przez siebie licznych programów aktywizacyjnych, takich jak: „Ruch przeciw bezradności społecznej”, „Edukacja dla rozwoju”, „Pro Publico Bono”, „Społeczeństwo obywatelskie na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej”, „Poradnictwo obywatelskie i prawne”⁹⁷³. Tylko społeczeństwo obywatelskie, w którym jest praktycznie realizowana zapisana w preambule Konstytucji RP zasada pomocniczości, będzie w stanie przeciwdziałać rozpowszechniającemu się zjawisku korupcji i innym problemom boleśnie godzących w państwo demokratyczne i jego obywateli.

8. Problem sanacji rynku pracy wobec utrzymującego się od wielu lat bardzo wysokiego poziomu bezrobocia nadal ma wręcz kluczowy, pierwszoplanowy wymiar, i wymaga spójnych działań ze strony władz publicznych, pracodawców i związków zawodowych, przedstawicieli mediów i ca-

⁹⁷³ Za modelowe wręcz należy uznać współdziałanie Rzecznika z obecnym Ministrem Sprawiedliwości i organizacjami obywatelskimi (Helsińską Fundacją Praw Człowieka, Fundacją Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Polskim Stowarzyszeniem Edukacji Prawnej, Związkiem Biur Porad Obywatelskich, Centrum Praw Kobiet i Parlamentem Studentów RP, które w rezultacie przyniosło opracowanie projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wniesionego do Sejmu 23.03.2005 r., po półrocznym okresie intensywnych przygotowań (druk nr 3838)

łego społeczeństwa. Poziom przestrzegania przez pracodawców przepisów prawa pracy nie jest zadowalający. Niebezpieczną tendencją jest uchylanie się pracodawców od zapłaty za pracę już wykonaną. Zaniechanie pracodawcy w tym zakresie stanowi o braku elementarnego szacunku dla porządku prawnego i rażąco narusza godność pracownika. Innym problemem jest nierespektowanie unormowań dotyczących czasu pracy. Odrodziło się naganne postępowanie niektórych sieci handlowych (szeroko nagłośnione w mediach sprawy pracowników niektórych sieci handlowych, zastraszanych groźbami zwolnienia z pracy). Rzecznik w sprawach naruszania praw pracowniczych konsekwentnie występuje do organów Państwowej Inspekcji Pracy i organów Prokuratury, wychodząc z założenia, iż skoro zgodnie z dyrektywą art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, to organy państwa zobowiązane są reagować na naruszenia tych praw.

9. Dekompozycja systemu ochrony zdrowia. systemu od lat kwalifikuje się jako jedna z najbardziej dolegliwych bolączek społecznych. Niewystarczający i w wielu wypadkach utrudniony jest dostęp do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Wręcz dramatyczna, wymagająca pilnej konwalidacji, pozostaje sytuacja finansowa znacznej części publicznych zakładów opieki zdrowotnej, na czym cierpią pacjenci i pracownicy tych zakładów. Nie sprawdziły się rozwiązania ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, poddane totalnej krytyce przez Trybunał Konstytucyjny, zastąpione w ubiegłym roku z koniecznością nową prowizoryczną ustawą. Mnożą się błędy w sztuce lekarskiej, a opatrnie pojmowana solidarność środowiska medycznego utrudnia poszkodowanym dochodzenie roszczeń.

10. Proces dostosowujący realizację konstytucyjnych praw socjalnych do sytuacji gospodarczej wymaga zachowania równowagi pomiędzy istniejącymi możliwościami a poziomem usprawiedliwionych potrzeb obywateli i powinien odbywać się z poszanowaniem konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz równości. Z tego punktu widzenia największe kontrowersje budziły: zmiana metody waloryzacji emerytur i rent i związany z tym brak gwarancji utrzymywania świadczeń na odpowiednim poziomie wartości realnej, obniżenie wysokości podstawy zasiłku chorobowego po ustaniu okresu ubezpieczenia, wykluczenie możliwości deklarowania faktycznego dochodu przy ustalaniu uprawnień do świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej wobec osób opodatkowanych ryczałtowym podat-

kiem dochodowym, jak również ograniczenie możliwości podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników przez osoby prowadzące równolegle, lecz w niewielkim rozmiarze działalność gospodarczą. Duże niezadowolenie środowiska weteranów walk o niepodległość w związku z art. 19 Konstytucji wywołały regulacje, prowadzące najpierw do wyodrębnienia kategorii osób represjonowanych, a następnie do ograniczenia dotychczasowego zakresu przysługujących im uprawnień. Nie zawsze osoby, którym odmówiono prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, lub które utraciły prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, uzyskiwały dostęp do uzupełniających prawo do zabezpieczenia społecznego świadczeń z pomocy społecznej, których finansowanie było nadal niewystarczające w stosunku do istniejących potrzeb.

11. Największą wadą systemu opieki nad dzieckiem i rodziną jest brak profilaktyki. Odsunięte w czasie następstwa braku profilaktyki, również w postaci organizowania wolnego czasu młodzieży w sposób inspirujący do rozwoju, obciążają społeczeństwo w przyszłości. Wsparcie dla rodzin jest niewystarczające w sytuacji, gdy olbrzymia rzesza dzieci umieszczana jest w placówkach zakładowych, które nie zabezpieczają należycie ich praw. Deklaracje wobec osób niepełnosprawnych (integracja, zapobieganie wykluczaniu) nie oznaczają faktycznych zmian zarówno w polityce względem nich, jak i w stanowieniu oraz wykonywaniu prawa. Z trudem przebijają się próby myślenia o życiu „z niepełnosprawnością” w społeczeństwie przyzwyczajonym do izolowania niepełnosprawnych, zwłaszcza umysłowo, w tworzonych specjalnie instytucjach. Poważnie naruszane są prawa niepełnosprawnych we wszystkich grupach wiekowych: młodzieży pozbawionej możliwości integracji po ukończeniu szkoły, dorosłych rozpaczliwie szukających jakiegokolwiek pracy, jednakże najgorsza jest sytuacja dzieci niepełnosprawnych przebywających w placówkach typu zakładowego. Stałego monitorowania wymaga problem przemocy w rodzinie oraz ochrony dzieci i młodzieży przed promocją przemocy, wulgarności i przekazami obscenicznymi w środkach masowego przekazu.

12. Od lat niekonsekwentnie jest wprowadzana reforma edukacji. Obrona za wszelką cenę skamieliny ustawodawczej jaką jest Karta Nauczyciela powoduje, że brak nam nowoczesnego systemu kształcenia, od którego zależy przyszłość Polski. Aktualne jest właściwe określenie w przepisach prawa demokratycznych procedur wyboru i pełnienia funkcji przez reprezentacje rodziców w szkole oraz wypełnianie martwych zapisów o powołaniu rad oświatowych na szczeblach samorządu terytorial-

nego Nadal masowo (z przyczyn ekonomicznych) likwidowane są małe szkoły, chociaż na obszarach wiejskich stanowią one najczęściej jedyny ośrodek życia kulturalnego. Wymaga poprawy poziom bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w szkołach. Bezwzględnie należy przeciwdziałać pladze narkomanii i kontaktu z alkoholem i niktynizmem wśród nieletnich. Korzystanie z używek przez dzieci młodzież nie tylko niszczy ich zdrowie, ale także degraduje ich psychikę oraz wpływa na wzrost przestępczości. Oczekiwane jest przez Rzecznika ustanowienie nowego Prawa o szkolnictwie wyższym. Niechlubny przykład nepotyzmu przy egzaminach wstępnych na Wydział Prawa jednego z uniwersytetów wskazuje na patologiczne zjawiska spotykane niekiedy także w obszarze nauki.

13. Nie dostrzega się, by sytuacja osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością uległa zauważalnej poprawie. Być może przyjęte w 2004 regulacje prawne przyczynią się do ożywienia budownictwa socjalnego, odczuwalnego po upływie dłuższego okresu czasu. Namiętne spory toczyły się na płaszczyźnie nowych regulacji „czynszowych” pomiędzy właścicielami lokali a ich najemcami, tworząc sytuację konfliktową także dla Rzecznika⁹⁷⁴. Zawile i niespójne są przepisy dotyczące przyznawania dodatków mieszkaniowych, podobnie jak przepisy odnoszące się do spółdzielni mieszkaniowych. Od wielu lat niska jakość jest charakterystyczną cechą ustawicznie modyfikowanych unormowań kształtujących zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych, tzw. służb mundurowych. W praktyce powstają zasadnicze trudności z ich interpretacją i prawidłowym stosowaniem. Ponadto w omawianym zakresie nadal nie są respektowane w pełni wnioski płynące z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących uregulowań zawartych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W nowelizacjach powielane są rozwiązania prawne, które Trybunał już wcześniej uznał za niezgodne z Konstytucją.

14. Problemy prywatyzacji i reprivatyzacji pozostawały w stałym zainteresowaniu Rzecznika, który odnotował w szczególności, że propozycje rekompensat dla tzw. „zabużan” wywołały poważne kontrowersje w toku prac sejmowych, co do ich zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw majątkowych. Ich rozstrzygnięcie może mieć wręcz precedensowe znaczenie dla bardziej ogólnego zagadnienia reprivatyzacji, a w aspekcie szczegółowym – podjęcia obsługi także zobowiązań wynika-

⁹⁷⁴ Orzeczenie Trybunału Strasburskiego z 02.2005 r.

jących z emitowanych przez państwo przed 1 września 1939 r. papierów wartościowych, pozostających nadal w dyspozycji niektórych obywateli.

15. Nadal niewystarczająca okazuje się ochrona konsumencka, pomimo sieci organów (w tym także społecznego działania) wyspecjalizowanych w tej ochronie. Mimo dokonanych zmian w prawie (w tym zwłaszcza likwidacji tzw. systemu argentyńskiego, do których przyczyniły się wcześniejsze sygnalizacje Rzecznika), działają różni przedsiębiorcy, którzy wypracowanymi metodami doprowadzają licznych, często niezamożnych, obywateli do niekorzystnego rozporządzenia swoim mieniem. Wymaga przeanalizowania sprawa pośrednictwa różnych podmiotów na rzecz banków w zakresie udzielania kredytów w systemie ratalnym. Zjawisko to jest bowiem bardzo rozpowszechnione, pomimo nieuregulowania w Prawie bankowym. Skargi obywateli dotyczyły też pobierania przez banki różnego rodzaju dodatkowych opłat. Problemem, wymagającym interwencji ustawodawczej staje się lichwa. Znaczący liczbowo wymiar miały sygnalizacje obywateli wadliwego prawnie, a ponadto bezwzględnego działania firm windykacyjnych. Wiele zastrzeżeń budzi funkcjonowanie zakładów ubezpieczeń, zwłaszcza co do zaniżania wypłacanych przez nie odszkodowań. Jako odrębny problem kwalifikowano potrzebę efektywnej ochrony odbiorców usług telekomunikacyjnych.

16. Utrzymuje się, sygnalizowana również w latach ubiegłych, niespójność nadmiernie rozbudowanego i skomplikowanego prawa daninowego. W szczególności prawo to nadal cechuje, oprócz innych wad, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań. Rzecznik dostrzega, że zgłaszane przez niego liczne wątpliwości w zakresie nakładania podatków, innych danin publicznych i różnych opłat, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad i trybu przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od tych świadczeń, korespondują z upowszechnianymi w mediach odczuciami społeczeństwa. Przykładowo dowodzi tego powszechna krytyka przepisów dotyczących podatku VAT, które zostały uznane przez media za najgorsze z uchwalonych w 2004. Mimo upływu prawie siedmiu lat od wejścia w życie Konstytucji RP nie wszystkie przepisy prawa z tych dziedzin zostały przystosowane do wymogów art. 217 i art. 92 Ustawy Zasadniczej, co bezwzględnie obnaża orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

17. Generalnie pozytywna ocena reakcji Prokuratury i Policji na sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nieprawidłowości

i naruszenia prawa w działalności tych organów nie może przesłaniać – niezależnego od oficjalnych statystyk – problemu społecznego poczucia powszechnego zagrożenia przestępczością. Dotyczy to zarówno popełniania stosunkowo drobnych przestępstw (głównie kradzieży), jak i tych najpoważniejszych (zabójstw, gwałtów, porwań, wymuszeń tzw. haraczy), popełnianych z reguły przez zorganizowane grupy przestępcze. Obywatele w kierowanych do Rzecznika listach domagają się szybkich i skutecznych działań organów ścigania. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać nie tylko w niedostatkach materialnych i organizacyjnych z jakimi od lat borykają się organy Prokuratury i Policji (choć w 2004 r. sytuacja uległa pewnej poprawie), ale także w braku upowszechnienia lokalnych inicjatyw społecznych wspierających działania tych organów.

18. Wciąż istnieje, akcentowana w poprzednich Informacjach, potrzeba podjęcia lub kontynuowania prac legislacyjnych w celu dostosowania instytucji szeroko rozumianego prawa karnego do wymogów określonych w aktach normatywnych ratyfikowanych przez Polskę i wykonania zaleceń Komitetu Praw Człowieka – sformułowanych pod adresem Rządu RP. Dotyczy to w szczególności wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych w procesie karnym oraz zapewnienia im należytej ochrony i możliwości uzyskania zadośćuczynienia. Należałoby przyspieszyć prace nad projektem ustawy o państwowym funduszu kompensacyjnym. Nadal szczególnie niepokój budzi fakt, iż sprawy dotyczące wypadków drogowych, w wyniku pokrzywdzony poniósł śmierć lub doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu oraz sprawy mające za przedmiot błędy w sztuce lekarskiej – doniosłe z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wartości życia i zdrowia – są prowadzone przez prokuratorów bez należytej staranności i poszanowania praw osób pokrzywdzonych. Wydaje się, że działania Prokuratora Krajowego podjęte wskutek wystąpień Rzecznika (polegające na skierowaniu wytycznych do Prokuratorów Apelacyjnych) nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Należałoby zapewnić by przedstawiciele organów ścigania byli właściwie szkoleni oraz by właściwe środki mające zastosowanie w przypadkach przemocy domowej, w tym zakaz zbliżania się podejrzanego do ofiary, były dostępne, gdy zachodzi taka potrzeba. Zobowiązania do odpowiedniego wsparcia osób pokrzywdzonych płyną z Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy z listopada 1983 r. i zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie pozycji ofiary w ramach prawa i procesu karnego oraz w sprawie pomocy ofiarom przestępstw i zapobiegania wiktymizacji. W 2004 r. Rzecznik kontynuował działania

mające na celu stworzenie projektu Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw, którego celem jest identyfikacja warunków służących zapobieganiu przestępczości oraz stworzenie takich warunków dla osób, które padły ofiarą przestępstwa, aby w tej roli występowały jak najkrócej, i aby jak najszybciej zrealizować działania prowadzące do kompensacji poniesionych przez ofiarę szkód i krzywd.

19. Przepelnienie jednostek penitencjarnych jest źródłem naruszeń praw osób pozbawionych wolności. Bardzo negatywne skutki wywołuje również bezczynność skazanych. W tych warunkach trudno jest zapobiegać ich demoralizacji oraz prowadzić resocjalizację. Jednocześnie z różnych przyczyn, w tym zwłaszcza z powodu uchylania się skazanych od odbycia kary oraz odroczenia jej wykonania przez sądy, duża liczba kar pozbawienia wolności nie podlega wykonaniu. Zjawisko to wykazuje tendencję wzrostową. Pomimo pewnej poprawy w ostatnich latach, zastrzeżenia budzi również sposób wykonania kar nieizolacyjnych, w szczególności tych o charakterze probacyjnym. Kara ograniczenia wolności oraz okres próby stosowany przy warunkowym umorzeniu postępowania karnego, warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności oraz warunkowym przedterminowym zwolnieniu z wielu przyczyn nie mogą stać się bardziej efektywne. Składają się na nie brak konsekwentnego przeciwdziałania uchylaniu się skazanych od wykonania kary i nałożonych na nich obowiązków, ograniczona ilość miejsc pracy, środków opieki socjalnej, leczenia odwykowego i terapii, zbyt małe zaangażowanie w proces wykonywania kar wolnościowych instytucji państwowych i samorządowych oraz czynnika społecznego. Niedostosowana do potrzeb jest obsada etatowa kuratorów zawodowych dla dorosłych. Problemu tego nie rozwiązało utworzenie w ostatnich dwóch latach kilkuset nowych stanowisk kuratorskich. Jednym z najtrudniejszych i ciągle aktualnych problemów podnoszonych w wystąpieniach Rzecznika w ostatnich latach jest brak poprawy stanu zatrudnienia więźniów. W celu rozwoju tego zatrudnienia Rzecznik proponował m.in.: ustalenie w odpowiedniej wysokości składki na ubezpieczenie społeczne od dochodu za pracę skazanych, określenie w ustawie o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności szerszego katalogu instrumentów ekonomicznych w postaci zwolnień i preferencji dla podmiotów zatrudniających, czy też powierzenie instytucjom lub organizacjom wykonywania określonych zadań w zakresie tworzenia miejsc pracy dla skazanych. Dobrym rozwiązaniem byłoby też zorganizowanie obiegu zamkniętego wewnątrz więziennictwa dla towarów i usług oferowanych przez przywiezione zakłady pracy.

20. Wspólną bolączką środowisk mundurowych są warunki socjalne, spowodowane m.in. skromnymi uposażeniami. Ostatnio przeprowadzone regulacje płacowe zależą od sytuacji finansowej państwa, która mimo objawów wzrostu gospodarczego nie pozwala na zdecydowane zwiększenie płac w sferze budżetowej. Byli żołnierze zawodowi w wielu wypadkach nie mogą odnaleźć się na cywilnym rynku pracy, a funkcjonowanie systemu pomocy w przystosowaniu do dalszego życia w warunkach cywilnych pozostawia wiele do życzenia. W niektórych jednostkach wojskowych odrodziło się, jakkolwiek z mniejszym nasileniem i w zmienionych formach naganne zjawisko tzw. „fali”. Nadal krytykowane było pobieżne badanie poborowych, przeciążenie żołnierzy dodatkowymi obowiązkami, pełnienie służby z dala od miejsca zamieszkania oraz stan wyżywienia i higieny osobistej. Analiza skarg policjantów i pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych świadczy o tym, iż pogłębia się problem nierespektowania przez przełożonych praw tej grupy zawodowej, zawartych w przepisach pragmatycznych, w tym roli i uprawnień działaczy związkowych. Dochodziło do przedmiotowego traktowania podwładnych, naruszania ich godności osobistej, a nawet przypadków znęcania się psychicznego. Okazuje się, że wojsko i pozostałe formacje mundurowe nie są wolne od zjawiska mobbingu, typowego dla sfery stosunków pracowniczych.

21. Niejako już tradycyjnie korespondencję przesyłaną do Rzecznika Praw Obywatelskich trudno uznać za odzwierciedlającą problemy osób należących do grup mniejszości narodowych i etnicznych. Do Rzecznika piszą bowiem tylko ci, którzy o nim wiedzą i oczekują pomocy. Zwraca uwagę wyjątkowo mała, w stosunku do wszystkich przesyłanych do Rzecznika listów, ilość skarg dotyczących przejawów dyskryminacji ze względu na przynależność do innego narodu niż polski, a także ekscesów świadczących o nietolerancji, ksenofobii i rasizmie. W świetle tych uwarunkowań pozytywnie na ogół należy ocenić politykę organów władz publicznych do zachowania praw do własnej kultury, tradycji i języka ojczystego mniejszości narodowych i etnicznych. Uchwalona ostatnio w grudniu 2004 r., oczekiwana od dawna ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, stanowi wzmocnienie gwarancji prawnych dla tej grupy obywateli polskich. Jej uregulowania powinny przyczynić się m.in. do poprawy położenia Romów, a zwłaszcza zaliczanej do tej mniejszości grupy „Bergitka Roma”, które to problemy Rzecznik Praw Obywatelskich od lat sygnalizuje.

22. Uregulowania ustaw z czerwca 2003 r. o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej stanowiły kolejny znaczący krok ku pełnemu dostosowaniu do standardów unijnych, szczególnie ważny bo wyprzedzający przystąpienie Polski do Wspólnoty Europejskiej Podkreślić należy, że są one znacznie korzystniejsze dla zainteresowanych m.in. poprzez wprowadzenie wielu nowych instytucji, np. pobytu tolerowanego. Z dniem 1 maja 2004 r. nasz kraj stał się jednym z państw granicznych Unii i zarazem wizytówką dla przybyszów spoza jej obszaru rozwiązań obowiązujących na terenie Wspólnoty. Istotne wyzwanie stanowi przestrzeganie tych praw w sytuacjach ekstremalnych, spowodowanych na przykład działaniami wojennymi, czy też zbliżonych do wojennych, skutkujących zwiększonym napływem uchodźców – co zostało zasygnalizowane we wnioskach zamieszczonych w Informacji RPO za 2003 rok.

23. Podobnie jak w latach ubiegłych Rzecznik Praw Obywatelskich reagował na stwierdzone naruszenia prawa i nabrzmiałe problemy społeczne, wykorzystując szeroko przysługujące mu środki prawne, w tym poprzez wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystępowanie do skarg konstytucyjnych, kasacje, pytania prawne oraz wnioski do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego o ujednoczenie praktyki orzeczniczej, zaskarżanie decyzji i udział w postępowaniach sędowo – administracyjnych oraz w drodze wystąpień generalnych i wniosków (opini) legislacyjnych, mających charakter rekomendacji dla określonych rozwiązań. Sprawdziła się w praktyce działalność wrocławskiego Pełnomocnika Rzecznika Praw Obywatelskich ustanowionego za zgodą Sejmu w połowie 2004 r. Fakt ten dobrze rokuje podjętym staraniom dla powielenia tej instytucji w 2005 r., poprzez ustanowienie drugiego Pełnomocnika z siedzibą w Gdańsku.

24. Rzecznik brał i nadal bierze czynny udział w procesie integracji państw Europy, uczestnicząc w wielu przedsięwzięciach o charakterze międzynarodowym. Ta integracja musi być oparta o wspólny i czytelny dla nas wszystkich system wartości, system, w którym człowiek jest zawsze celem działania władzy publicznej i nigdy nie powinien być traktowany przedmiotowo, jako środek do uzyskania określonych rezultatów.

* * *

Powyżej sformułowane, w zwartych blokach tematycznych, wnioski przedstawiają w pełny sposób działalność Rzecznika IV kadencji, z położeniem – ze względu na czasowe ramy Informacji – koniecznych akcentów, na problemy, którymi Rzecznik się zajmował w 2004 r.

Załącznik Nr 1

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2003 1.01.- 31.12.	2004 1.01. - 31.12.	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 - -31.12.2004
Wpływ ogółem			
w tym:	55 286	59 248	758 434
nowe sprawy	32 016	33 604	496 861
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	22 678	22 491	248 198

W Biurze RPO przyjęto 4 933 interesantów oraz przeprowadzono 21 150 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Od 2 sierpnia 2004 r. działa Zespół Terenowy we Wrocławiu, kierowany przez Pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Od 2 sierpnia do 31 grudnia 2004 r. wpływ ogółem do Zespołu Terenowego wyniósł 1 300, w tym nowych spraw 773, 70 spraw przekazano do Biura w Warszawie. Z ogólnej liczby 4 933 interesantów w Zespole Terenowym przyjęto 1 362. Rozpatrzono 732 nowe sprawy.

W 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

1) wystąpień problemowych	-	271
- w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	-	92
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	-	21
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	-	10
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	-	2
5) kasacji	-	47

6) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	-	6
7) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	-	10
8) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	-	1
9) przystąpił do postępowania sądowego	-	9

Sprawy rozpatrzone w 2004 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 39 140 nowych spraw indywidualnych, w tym:

- podjęto do prowadzenia	15 823 sprawy
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 940 spraw
- wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	21 819 spraw
- przekazano wniosek wg właściwości	431 spraw
- zwrócono się o uzupełnienie wniosku	141 spraw
- nie podjęto*	926 spraw

Zakończono postępowanie w 15 078 sprawach podjętych.

Spośród 15 078 spraw zakończonych:

1. uzyskano rozwiązanie pozytywne	w 22,6%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:	
- toczące się postępowanie w sprawie	w 7,7%
- upływ czasu	w 0,2%
- nieodwracalne skutki prawne	w 0,1%
- inne względy obiektywne	w 8,5%
3. nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
- niepotwierdzenie się zarzutu	w 57,6%
- nieuwzględnienie wystąpienia RPO	w 2,8%
- z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	w 0,5%

* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Określenie „rozwiązanie pozytywne” oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

**Przedmiot nowych spraw (wniosków)
w 2004 r. (33 604 – 100%)**

Prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2,0%
Prawo karne	21,2%
Zabezpieczenie społeczne	19,0%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	11,4%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	10,4%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne i ochrona praw konsumenta	10,0%
Prawo karne wykonawcze	6,6%
Prawo pracy	6,7%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych i cudzoziemców	2,1%
Administracja lokalna, mniejszości narodowe i współpraca z organizacjami społecznymi	2,9%
Prawo rodzinne i ochrona praw osób niepełnosprawnych	4,3%
Ochrona zdrowia	2,4%
Inne	1,0%

Załącznik Nr 2

**Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)
– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO**

- Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-321873-VIII/99) z 5.01.2004 r. – w sprawie pracy dzieci w gospodarstwach rolnych.
- Minister Obrony Narodowej** (RPO-427619-VIII/03) z 5.01. 2004 r. – w sprawie uprawnień pracowniczych uzależnionych od podjęcia pracy w ciągu 30 dni od dnia zwolnienia z czynnej służby wojskowej.
- Minister Zdrowia** (RPO-179236-VII/95) z 5.01.2004 r. – w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia o izbach wytrzeźwień.
- Minister Sprawiedliwości** (RPO-457236-XI/03) z 6.01.2004 r. – w sprawie zapowiedzi wprowadzenia rozwiązań pozwalających na skuteczniejszą egzekucję alimentów.
- Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-449335-VI/03) z 7.01.2004 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia przepisów ograniczających możliwość korzystania ze skradzionych telefonów komórkowych.
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-460227-VI/04) z 8.01.2004 r. – w sprawie obowiązku powiadamiania Policji przez ubezpieczonych i poszkodowanych o każdej kolizji drogowej.
- Minister Sprawiedliwości** (RPO-434183-XI/03) z 9.01.2004 r. – w sprawie nieletnich umieszczanych w policyjnych izbach dziecka.
- Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-450690-V/03) z 9.01.2004 r. – w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego na podstawie ustawy o dodatkach mieszkaniowych.
- Minister Obrony Narodowej** (RPO-387026-V/01) z 12.01.2004 r. – w sprawie wypłaty równoważników mieszkaniowych.
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-424250-V/02) z 12.01.2004 r. – w sprawie zróżnicowanej wysokości równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu.
- Minister Sprawiedliwości** (RPO-452549-IV/03) z 12.01.2004 r. – w sprawie opłat egzekucyjnych.
- Minister Zdrowia** (RPO-460424-XII/04) z 12.01.2004 r. – w sprawie nieprawidłowości organizacyjnych w oddziałach NFZ przy wydawaniu kart uprawniających do zniżki na zakup przedmiotów ortopedycznych, leczniczych środków technicznych i środków pomocniczych.

13. **Podsekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-452513-III/03) z 12.01.2004 r. – w sprawie opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji płacowej.
14. **Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO-393116-III/01) z 14.01.2004 r. – w sprawie uprawnień kombatanckich dla byłych więźniów podobozów hitlerowskiego obozu Stutthof.
15. **Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-431187-I/03) z 14.01.2004 r. – w sprawie wysokości składek członkowskich ustalanych przez samorządy zawodowe architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów.
16. **Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-428054-VI/03) z 14.01.2004 r. – w sprawie połączeń abonentów z numerami 0-700.
17. **Sekretarz Stanu w Min. Infrastruktury** (RPO-428205-VI/03) z 19.01.2004 r. – w sprawie wysokości opłat za wydanie karty pojazdu.
18. **Komendant Główny Policji; Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji; Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny; Wojewoda Dolnośląski; Wojewoda Kujawsko-Pomorski; Wojewoda Lubelski; Wojewoda Lubuski; Wojewoda Łódzki; Wojewoda Małopolski; Wojewoda Mazowiecki; Wojewoda Opolski; Wojewoda Podkarpacki; Wojewoda Podlaski; Wojewoda Pomorski; Wojewoda Śląski; Wojewoda Świętokrzyski; Wojewoda Warmińsko-Mazurski; Wojewoda Wielkopolski; Wojewoda Zachodniopomorski** (RPO-442077-II/03) z 22.01.2004 r. – w sprawie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.
19. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-336897-VII/00) z 22.01.2004 r. – w sprawie korespondencji skazanych.
20. **Podsekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-455785-III/03) z 22.01.2004 r. – w sprawie braku przepisów o obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od świadczeń przysługujących ławnikom pozostającym w zatrudnieniu, za czas pełnienia czynności w sądzie.
21. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-395795-X/01) z 23.01.2004 r. – w sprawie przyspieszenia procedury wydawania dokumentów osobistych dla obywateli, którzy wniosek o wydanie dokumentu tożsamości złożyli przez uzyskaniem pełnoletności.
22. **Prezes ZUS** (RPO-405031-III/02) z 23.01.2004 r. – w sprawie zasad ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym działalność gospodarczą.

23. **Minister Finansów** (RPO-459886-VI/03) z 27.01.2004 r. – w sprawie zmiany zasad zwolnienia od podatku dochodowego stypendiów wypłacanych pracownikom nauki i studentom przez zagraniczne instytucje rządowe i pozarządowe w związku z ich pobytem za granicą w ramach wymiany naukowej.
24. **Prezes NSA** (RPO-435446-VI/03) z 27.01.2004 r. – w sprawie potrzeby nowelizacji przepisu dotyczącego doręczania pism sądowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
25. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-457620-III/03) z 27.01.2004 r. – w sprawie ograniczania uprawnień byłych więźniów obozów koncentracyjnych do otrzymywania świadczeń przysługujących inwalidom wojennym.
26. **Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-433599-IV/03) z 29.01.2004 r. – w sprawie braku podstaw prawnych do ubiegania się o umorzenie, odroczenie bądź rozłożenie na raty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.
27. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-460855-V/04) z 3.02.2004 r. – w sprawie polityki mieszkaniowej państwa.
28. **Wicepremier – Minister Infrastruktury** (RPO-453009-VI/03) z 3.02.2004 r. – w sprawie winiet drogowych.
29. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-437520-VII/03) z 4.02.2004 r. – w sprawie sposobu wykonania kar nieizolacyjnych.
30. **Podsekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-455984-III/03) z 11.02.2004 r. – w sprawie przekazywania rent socjalnych dla osób ubezwłasnowolnionych.
31. **Komendant Główny Policji** (RPO-458685-II/03) z 12.02.2004 r. – w sprawie mediacji.
32. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-462665-II/04) z 12.02.2004 r. – w sprawie niewypłacania wynagrodzeń przez pracodawców.
33. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-449856-VI/03) z 12.02.2004 r. – w sprawie wydawania zezwolenia połowowego w celach sportowo-rekreacyjnych.
34. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-433434-XI/03) z 12.02.2004 r. – w sprawie rodzinnych domów dziecka.
35. **Wiceprezes RM – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-462626-I/04) z 12.02.2004 r. – w sprawie możliwości wyboru przez obywateli formy pisowni ich nazwisk.

36. **Wiceprezes RM – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-360481-X/00) z 12.02.2004 r. – w sprawie deportacji z agencji towarzyskich.
37. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-454592-I/03) z 13.02.2004 r. – w sprawie badań lekarskich studentów.
38. **Podsekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-463438-III/04) z 16.02.2004 r. – w sprawie ubezpieczenia społecznego radnych samorządowych korzystających z urlopu bezpłatnego.
39. **Minister Infrastruktury** (RPO-456973-IV/03) z 17.02.2004 r. – w sprawie braku należytej ochrony praw właściciela nieruchomości w znowelizowanej ustawie – Prawo budowlane.
40. **Prezes ZUS** (RPO-426944-III/02) z 17.02.2004 r. – w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytur osobom mającym ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.
41. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-402816-VIII/02) z 18.02.2004 r. – w sprawie prac nad projektem ustawy regulującej odpowiedzialność dyscyplinarną i zawodową.
42. **Wiceprezes RM – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-462666-VI/04) z 18.02.2004 r. – w sprawie doręczeń w postępowaniu administracyjnym.
43. **Prezes ZUS** (RPO-414315-XI/02) z 19.02.2004 r. – w sprawie sposobu wypłaty rent socjalnych dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.
44. **Przewodn. Sejm. Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO-331186-IX/00) z 19.02.2004 r. – w sprawie umożliwienia funkcjonariuszom służb publicznych dochodzenia roszczeń ze stosunku administracyjnego przed sądem w kwestii wypłaty ustawowych odsetek od nieterminowo wypłacanych świadczeń.
45. **Marszałek Senatu RP** (RPO-405857-X/02) z 23.02.2004 r. – w sprawie pomocy pszenicznej dla rolników.
46. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-446682-VI/03) z 25.02.2004 r. – w sprawie zmiany kodów pocztowych.
47. **Wiceprezes RM – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-426891-X/02) z 26.02.2004 r. – w sprawie wysokości opłat pobieranych za udostępnianie danych ze zbiorów meldunkowych i zbioru PESEL.
48. **Komendant Główny Policji** (RPO-443836-II/03) z 27.02.2004 r. – w sprawie efektywności monitorowania ulic przy pomocy kamer policyjnych.

49. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-453038-VI/03) z 27.02.2004 r. – w sprawie podatku od renty wypłacanej na podstawie art. 446 Kodeksu cywilnego członkom rodzin pracowników zmarłych w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.
50. **Minister Finansów** (RPO-453556-VI/03) z 2.03.2004 r. – w sprawie zasady natychmiastowej wykonalności nieostatecznych decyzji wydanych w sprawach podatkowych.
51. **Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-458190-X/03) z 2.03.2004 r. – w sprawie sposobu przedstawiania w mediach informacji o Romach.
52. **Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-455383-I/03) z 2.03.2004 r. – w sprawie nowych, restrykcyjnych wymogów dla parolotniarzy.
53. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-461333-I/04) z 3.03.2004 r. – w sprawie zasad wynagradzania oraz wyborów ławników.
54. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-383896-XI/01) z 3.03.2004 r. – w sprawie braku regulacji określającej zasady przeprowadzania do wodu z DNA w postępowaniu sądowym.
55. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-445759-II/03) z 3.03.2004 r. – w sprawie umożliwienia ofiarom przestępstw pełniejszego dochodzenia swych praw na drodze sądowej.
56. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-316163-VII/99) z 3.03.2004 r. – w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec osób pozbawionych wolności.
57. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-427619-VIII/03) z 3.03.2004 r. – w sprawie wliczania do stażu pracy okresu odbytej służby wojskowej.
58. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-460108-III/04) z 3.03.2004 r. – w sprawie legitymacji dla emerytów i rencistów potwierdzających ich uprawnienia do ulg i zniżek.
59. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-442113-VI/03) z 4.03.2004 r. – w sprawie kontroli pracy komorników.
60. **Prezes Zarządu Telekomunikacji Polskiej S.A.** (RPO-465208-VI/04) z 4.03.2004 r. – w sprawie braku efektywnego systemu obsługi klientów TP S.A.
61. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-459621-III/03) z 4.03.2004 r. – w sprawie świadczeń dla osób, które utraciły prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.

- 62. Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-439401-XI/03) z 4.03.2004 r. – w sprawie ochrony praw dziecka w związku z realizacją audycji telewizyjnych na terenie placówek opiekuńczo-wychowawczych.
- 63. Komendant Główny Policji** (RPO-462629-II/04) z 5.03.2004 r. – w sprawie egzekwowania ograniczeń prędkości w terenie zabudowanym.
- 64. Minister Skarbu Państwa** (RPO-462042-IV/04) z 8.03.2004 r. – w sprawie nabywania prawa własności nieruchomości przez użytkowników lub użytkowników wieczystych.
- 65. Sekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-463341-III/04) z 8.03.2004 r. – w sprawie zasad potrąceń z emerytury lub renty z tytułu odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.
- 66. Sekretarz Stanu – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** (RPO-435449-X/03) z 8.03.2004 r. – w sprawie sposobu załatwiania skarg kierowanych do Prezesa Rady Ministrów.
- 67. Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-360555-V/00) z 8.03.2004 r. – w sprawie rozliczania kosztów zużycia wody i odprowadzania ścieków pomiędzy właścicielem (zarządcą) budynku a lokatorami poszczególnych lokali mieszkalnych.
- 68. Sekretarz Stanu – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** (RPO-412420-IX/02) z 10.03.2004 r. – w sprawie nadgodzin w Straży Granicznej i Służbie Więziennej.
- 69. Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-459292-I/03) z 10.03.2004 r. – w sprawie wnoszenia środków zaskarżenia przez pokrzywdzonego – stronę postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów.
- 70. Prezes Rady Ministrów** (RPO-464142-IX/04) z 12.03.2004 r. – w sprawie wysokości nagród rocznych dla funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
- 71. Sekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-461619-III/04) z 15.03.2004 r. – w sprawie pobierania od emerytów i rencistów wyższej składki na ubezpieczenie zdrowotne.
- 72. Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-436549-X/03) z 16.03.2004 r. – w sprawie uciążliwego sąsiedztwa poligonu wojskowego położonego w pobliżu miejscowości Przewóz.
- 73. Minister Środowiska** (RPO-436549-X/03) z 16.03.2004 r. – w sprawie współpracy polsko-niemieckiej w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych.

- 74. Minister Obrony Narodowej** (RPO-461123-IX/04) z 17.03.2004 r. – w sprawie skutków decyzji Wojskowych Biur Emerytalnych dotyczących zawieszenia świadczeń emerytalno-rentowych w 1999 r.
- 75. Minister Zdrowia** (RPO-355719-XI/00) z 17.03.2004 r. – w sprawie zapowiadanej nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
- 76. Minister Obrony Narodowej** (RPO-461339-IX/04) z 18.03.2004 r. – w sprawie kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich marynarzy.
- 77. Szef Służby Cywilnej** (RPO-466203-VIII/04) z 19.03.2004 r. – w sprawie czasu pracy członków korpusu służby cywilnej.
- 78. Minister Sprawiedliwości; Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-466155-III/04) z 23.03.2004 r. – w sprawie egzekucji ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej należności z tytułu obowiązku alimentacyjnego.
- 79. Wiceprezes RM – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-458218-X/03) z 23.03.2004 r. – w sprawie nieprawidłowej praktyki udzielania odmowy udostępnienia danych osobowych.
- 80. Minister Finansów** (RPO-467448-VI/04) z 24.03.2004 r. – w sprawie negatywnych skutków zniesienia zwolnienia podatkowego ryczałtów samochodowych.
- 81. Minister Kultury** (RPO-461211-IV/04) z 24.03.2004 r. – w sprawie osób uprawnionych do wynagrodzenia z tytułu korzystania z utworu audiowizualnego.
- 82. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-468440-I/04) z 24.03.2004 r. – w sprawie tajnego zbioru dokumentów w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej.
- 83. Minister Finansów** (RPO-446691-VI/03) z 25.03.2004 r. – w sprawie rozbieżności w praktyce organów skarbowych przy stosowaniu art. 21 ust. 4 ustawy o VAT.
- 84. Minister Sprawiedliwości** (RPO-454678-IV/03) z 26.03.2004 r. – w sprawie wymierzania kar porządkowych w razie naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ublżenia sądowni.
- 85. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-465208-VI/04) z 26.03.2004 r. – w sprawie skarg klientów niezadowolonych z usług Telekomunikacji Polskiej S.A.
- 86. Z-ca Komendanta Głównego Policji** (RPO-448697-X/03) z 26.03.2004 r. – w sprawie dokumentów archiwalnych dotyczących osób narodowości romskiej, daktyloskopowanych i fotografowanych przez Milicję Obywatelską.

87. **Minister Skarbu Państwa** (RPO-460547-IV/04) z 31.03.2004 r. – w sprawie zasad ustalania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych.
88. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-467501-XI/04) z 6.04.2004 r. – w sprawie zasad przyjmowania dzieci do szkół i przedszkoli.
89. **Minister Środowiska** (RPO-469796-IV/04) z 6.04.2004 r. – w sprawie zmian wprowadzonych w 2001 r. w zakresie ustalania opłat eksploatacyjnych za wydobyte kopaliny.
90. **Wiceprezes RM – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-214968-II/96) z 6.04.2004 r. – w sprawie pobierania i przechowywania przez Policję danych identyfikacyjnych, w tym kart daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych od osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego.
91. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-230517-VII/96) z 7.04.2004 r. – w sprawie leczenia sprawców przestępstw seksualnych.
92. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-322798-VII/99) z 7.04.2004 r. – w sprawie braku poprawy stanu zatrudnienia więźniów.
93. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-470377-XI/04) z 7.04.2004 r. – w sprawie zagrożeń związanych z wejściem w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych.
94. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-464546-VIII/04) z 7.04.2004 r. – w sprawie niejasności niektórych przepisów Kodeksu pracy dotyczących uprawnień urlopowych pracowników.
95. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-428351-V/03) z 8.04.2004 r. – w sprawie wad regulacji prawnych odnoszących się do zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych wnoszonych przez funkcjonariuszy, emerytów i rencistów Służby Więziennej zajmujących lokale mieszkalne nie będące w administracji jednostki organizacyjnej Służby Więziennej.
96. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-454434-II/03) z 8.04.2004 r. – w sprawie tymczasowego aresztowania.
97. **Sekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-438770-III/03) z 9.04.2004 r. – w sprawie uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy osób, które stały się niezdolne do pracy w okresie pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego i posiadają okres ubezpieczenia wymagany do nabycia prawa do emerytury.

98. **Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO-469671-IX/04) z 14.04.2004 r. – w sprawie zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej.
99. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-463683-IX/04) z 14.04.2004 r. – w sprawie kontroli przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy pełniących służbę w Iraku.
100. **Wiceprezes RM – Minister Infrastruktury** (RPO-470378-IX/04) z 14.04.2004 r. – w sprawie warunków służby na przejściu granicznym w Terespolu.
101. **Wiceprezes RM – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-455727-IV/03) z 14.04.2004 r. – w sprawie braku prawnej możliwości ustalenia organu administracji publicznej, właściwego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej w drugiej instancji przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową.
102. **Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO-470723-IX/04) z 15.04.2004 r. – w sprawie stworzenia możliwości finansowania Straży Granicznej przez organy samorządu terytorialnego.
103. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-467896-VIII/04) z 16.04.2004 r. – w sprawie wprowadzonego ograniczenia potrąceń z wynagrodzeń pracowników.
104. **Wiceprezes RM – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-471338-VI/04) z 16.04.2004 r. – w sprawie zmiany kodów pocztowych.
105. **Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia** (RPO-462407-XII/04) z 20.04.2004 r. – w sprawie możliwości zakupu protez lub implantów ze środków własnych pacjentów, w celu skrócenia czasu oczekiwania na leczenie.
106. **Sekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-457620-III/03) z 20.04.2004 r. – w sprawie zapewnienia możliwości korzystania przez osoby represjonowane z dotychczasowych uprawnień.
107. **Sekretarz Stanu w Min. Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-426944-III/02) z 22.04.2004 r. – w sprawie kwoty bazowej przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury dla osób, które wcześniej miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.
108. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-470972-III/04) z 22.04.2004 r. – w sprawie trudnej sytuacji życiowej górników z Wałbrzycha, którzy po dłuższym okresie pobierania świadczenia utracili prawo do renty z tytułu niezdol-

- ności do pracy spowodowanej chorobą zawodową lub wypadkiem przy pracy.
- 109. Wiceprezes RM – Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-469044-III/04) z 22.04.2004 r. – w sprawie problemów związanych z prawidłowym stosowaniem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- 110. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-470256-XI/04) z 4.05.2004 r. – w sprawie specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych.
- 111. Minister Sprawiedliwości** (RPO-420816-V/02) z 4.05.2004 r. – w sprawie wysokich kosztów lustracji spółdzielni, przeprowadzanych przez związki rewizyjne spółdzielni mieszkaniowych.
- 112. Szef Służby Cywilnej** (RPO-423243-III/02) z 7.05.2004 r. – w sprawie ograniczonych uprawnień emerytalnych urzędników państwowych, którzy z mocy prawa stali się pracownikami służby cywilnej.
- 113. Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-473365-IX/04) z 12.05.2004 r. – w sprawie umożliwienia udziału związku zawodowego funkcjonariuszy SW w ustalaniu regulaminów nagród i premiowania oraz zasad podziału środków na wynagrodzenia.
- 114. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa** (RPO-464290-I/04) z 13.05.2004 r. – w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe.
- 115. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-474428-XI/04) z 18.05.2004 r. – w sprawie unieważnienia przez Opolskiego Kuratora Oświaty egzaminu dojrzałości oraz zarządzenia ponownego egzaminu.
- 116. Minister Polityki Społecznej** (RPO-436291-III/03) z 18.05.2004 r. – w sprawie braku wytycznych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych do uregulowania w rozporządzeniu zasad orzekania o stałym lub długotrwałym uszczerbku na zdrowiu.
- 117. Minister Sprawiedliwości** (RPO-461333-I/04) z 19.05.2004 r. – w sprawie różnicowania w zakresie wypłaty rekompensaty ławnikom poprzedniej i obecnej kadencji.
- 118. Wiceprezes RM – Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-471097-V/04) z 19.05.2004 r. – w sprawie braku niektórych aktów wykonawczych do ustawy – Prawo energetyczne.
- 119. Minister Infrastruktury** (RPO-453374-IV/03) z 21.05.2004 r. – w sprawie niezgodnego z Konstytucją wprowadzania wymogów dla

- osób chcących zdobyć uprawnienia w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomości i zarządzania nieruchomościami.
- 120. Minister Infrastruktury** (RPO-465245-VI/04) z 21.05.2004 r. – w sprawie doręczeń przesyłek z zadeklarowaną wartością i przekazów pocztowych.
- 121. Minister Polityki Społecznej** (RPO-474765-III/04) z 21.05.2004 r. – w sprawie sposobu ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń z ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy społecznej, w przypadku osób prowadzących działalność opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym.
- 122. Minister Kultury** (RPO-471539-IV/04) z 24.05.2004 r. – w sprawie niezgodnego z konstytucyjną zasadą równości wyłączenia scenografów, którzy wnieśli twórczy wkład w powstanie utworu audiowizualnego, z kręgu podmiotów uprawnionych do dodatkowego wynagrodzenia przewidzianego w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych.
- 123. Prezes Związku Powiatów Polskich; Wiceprezes RM – Minister Gospodarki i Pracy p.o. Ministra Zdrowia** (RPO-474098-XII/04) z 24.05.2004 r. – w sprawie zagrożeń dla realizacji prawa obywateli do ochrony zdrowia związanych z akcją wypowiedzania przez szpitale powiatowe i inne placówki ochrony zdrowia umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych.
- 124. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-439954-XI/03) z 25.05.2004 r. – w sprawie „Procedur postępowania nauczycieli i metod współpracy szkół z Policją w sytuacjach zagrożenia dzieci oraz młodzieży przestępczością i demoralizacją, w szczególności narkomanią, alkoholizmem i prostytutką”.
- 125. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-393877-VII/01) z 25.05.2004 r. – w sprawie zapewnienia osobom pozbawionym wolności prawa do intymności i poszanowania godności osobistej podczas badań lekarskich oraz udzielania innych świadczeń zdrowotnych.
- 126. Dyrektor Generalny** (RPO-474961-IX/04) z 27.05.2004 r. – w sprawie wypłacania nagród rocznych funkcjonariuszom Służby Więziennej.
- 127. Prokurator Krajowy** (RPO-474330-II/04) z 27.05.2004 r. – w sprawie odmawiania przez organy prokuratury wszczęcia postępowania przygotowawczego w przypadku złożenia przez rektorów wyższych uczelni zawiadomienia o działalności firm i osób przygotowujących odpłatnie prace licencyjne i magisterskie dla studentów.

- 128. Komendant Główny Policji** (RPO-473478-II/04) z 31.05.2004 r. – w sprawie interwencji Policji podjętej podczas juwenaliów w Łodzi.
- 129. Minister Infrastruktury** (RPO-468276-VI/04) z 2.06.2004 r. – w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać przegrody w samochodach ciężarowych, oddzielające wewnątrz kabiny kierowcy oraz pomieszczenia przeznaczonego do przewozu osób od przestrzeni ładunkowej.
- 130. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego** (RPO-458189-IV/03) z 3.06.2004 r. – w sprawie sposobu ustalania wysokości opłaty za legalizację samowoli budowlanej.
- 131. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-360481-X/00) z 8.06.2004 r. – w sprawie naruszania prawa przez agencje towarzyskie.
- 132. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (RPO-474835-IX/04) z 8.06.2004 r. – w sprawie informacji prasowych o utrudnieniu powrotu do służby funkcjonariuszom zwolnionym na podstawie niekonstytucyjnego przepisu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.
- 133. Marszałek Sejmu RP** (RPO-474406-IX/04) z 9.06.2004 r. – w sprawie rent rodzinnych dla wdów po poległych żołnierzach.
- 134. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji; Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-448697-X/03) z 9.06. 2004 r. – w sprawie dokumentów archiwalnych dotyczących osób narodowości romskiej.
- 135. Prezes Rady Ministrów** (RPO-401933-VIII/02) z 9.06.2004 r. – w sprawie sposobu informowania o wykreśleniu ze spisu uprawnionych do rekompensaty z tytułu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej.
- 136. Minister Finansów** (RPO-440538-X/03) z 16.06.2004 r. – w sprawie terminu przedawnienia należności z tytułu nieuiszczenia opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych.
- 137. Minister Polityki Społecznej** (RPO-414315-XI/02) z 16.06.2004 r. – w sprawie sposobu wypłaty rent socjalnych dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.
- 138. Minister Polityki Społecznej** (RPO-475939-XI/04) z 16.06.2004 r. – w sprawie świadczeń dla dzieci z rodzin zastępczych.
- 139. Wiceprezes RM – Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-360555-V/00) z 16.06.2004 r. – w sprawie potrzeby wydania przepisów regulujących sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych, dla potrzeb rozliczenia kosztów zużycia energii cieplnej, nagrzewnicowych podzielników tych kosztów.

- 140. Minister Obrony Narodowej** (RPO-476835-IX/04) z 17.06. 2004 r. – w sprawie wizytacji 9 Brygady Kawalerii Pancерnej oraz 16 pomorskiego pułku artylerii w Braniewie.
- 141. Minister Finansów** (RPO-472486-VI/04) z 21.06.2004 r. – w sprawie bezpłatnego udzielania pomocy prawnej osobom ubogim.
- 142. Marszałek Sejmu RP** (RPO-476337-I/04) z 24.06.2004 r. – w sprawie problemu dostępności do aktów prawnych oraz sposobu ich ogłaszania i publikowania.
- 143. Minister Polityki Społecznej** (RPO-422814-IX/02) z 24.06.2004 r. – w sprawie braku możliwości uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez zwalnianych funkcjonariuszy służb mundurowych.
- 144. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-476310-IX/04) z 24.06.2004 r. – w sprawie niezgodności z Konstytucją rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i uprawnionych członków i ich rodzin.
- 145. Minister Zdrowia** (RPO-472544-XII/04) z 29.06.2004 r. – w sprawie ograniczeń w dostępie osób w podeszłym wieku do opieki długoterminowej.
- 146. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-470256-XI/04) z 30.06.2004 r. – w sprawie specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych – kontynuacja dyskusji nad kształtem i koncepcją kształcenia specjalnego.
- 147. Minister Zdrowia** (RPO-476888-XII/04) z 1.07.2004 r. – w sprawie potrzeby określenia w drodze ustawy warunków i zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej.
- 148. Minister Zdrowia** (RPO-478854-XII/04) z 6.07.2004 r. – w sprawie finansowania świadczeń medycznych.
- 149. Przewodn. Sejm. Komisji Zdrowia** (RPO-457620-III/03) z 6.07.2004 r. – w sprawie potrzeby utrzymania prawa do bezpłatnych leków dla osób represjonowanych.
- 150. Minister Polityki Społecznej** (RPO-476119-III/04) z 8.07.2004 r. – w sprawie pozbawienia prawa do zasiłku rodzinnego na pełnosprawne dzieci w wieku 19-21 lat, uczące się w szkole wyższej.
- 151. Minister Polityki Społecznej** (RPO-476278-III/04) z 8.07.2004 r. – w sprawie niekorzystnych zmian warunków podlegania ubezpieczeniu rolniczemu rolników prowadzących jednocześnie działalność gospodarczą.

- 152. Przewodnicząca Komisji Ustawodawstwa i Praworządności Senatu RP** (RPO-475441-II/04) z 14.07.2004 r. – w sprawie nieuzasadnionego różnicowania osób represjonowanych przez organy ZSRR.
- 153. Minister Sprawiedliwości** (RPO-434183-XI/03) z 15.07.2004 r. – w sprawie nieletnich umieszczanych w policyjnych izbach dziecka – polemika ze stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości.
- 154. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-393877-VII/01) z 20.07.2004 r. – w sprawie zapewnienia osobom pozbawionym wolności prawa do intymności i poszanowania godności osobistej podczas badań lekarskich oraz udzielania innych świadczeń zdrowotnych – polemika ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego.
- 155. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-472671-I/04) z 21.07.2004 r. – w sprawie zastosowanych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela podczas Europejskiego Szczytu Gospodarczego w Warszawie.
- 156. Minister Sprawiedliwości** (RPO-477856-IV/04) z 22.07.2004 r. – w sprawie przewlekłości postępowań sądowych.
- 157. Prezes GUS** (RPO-480160-VI/04) z 28.07.2004 r. – w sprawie zróżnicowanych stawek podatku VAT od montażu okien i drzwi, w zależności od tego, czy firma dokonująca montażu okien i drzwi jest również ich producentem.
- 158. Komendant Główny Policji** (RPO-285444-II/98) z 29.07.2004 r. – w sprawie bezpieczeństwa pasażerów podróżujących pociągami.
- 159. Minister Finansów** (RPO-463511-VI/04) z 29.07.2004 r. – w sprawie przepisów dotyczących opodatkowania dochodów giełdowych.
- 160. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-471338-VI/04) z 29.07.2004 r. – w sprawie zmiany kodów pocztowych – kontynuacja wystąpienia z dnia 16.04.2004 r.
- 161. Minister Finansów** (RPO-467448-VI/04) z 30.07.2004 r. – w sprawie przywróconego zwolnienia podatkowego dla listonoszy i pracowników Służby Leśnej w związku ze zwrotem kosztów związanych z używaniem własnych pojazdów do celów służbowych.
- 162. Minister Polityki Społecznej** (RPO-479916-XI/04) z 30.07.2004 r. – w sprawie braku środków finansowych na rozwój programów pomocy dziecku i rodzinie.
- 163. Minister Infrastruktury** (RPO-481181-V/04) z 2.08.2004 r. – w sprawie konieczności nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w konsekwencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności niektórych przepisów tej ustawy.

- 164. Minister Sprawiedliwości** (RPO-481256-IV/04) z 3.08.2004 r. – w sprawie systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich.
- 165. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** (RPO-478369-I/04) z 3.08.2004 r. – w sprawie ograniczenia czynnego prawa wyborczego.
- 166. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-479629-VI/04) z 6.08.2004 r. – w sprawie niekorzystnych dla klientów Banku PKO BP S.A. postanowień umowy oraz Regulaminu wydawania i używania karty debetowej dla osób fizycznych.
- 167. Minister Infrastruktury** (RPO-468768-IV/04) z 9.08.2004 r. – w sprawie prawnych przeszkód w rozpoznawaniu wniosków złożonych w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.
- 168. Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO-422775-X/02) z 12.08.2004 r. – w sprawie zadośćuczynienia dla osób narodowości ukraińskiej, które bez wyroków sądów pozbawione były wolności i osadzone w latach 1947-1949 w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie. Wątpliwości Rzecznika w tej sprawie budzi stanowisko Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, który uznał, że rozwiązanie sprawy zadośćuczynienia dla osób narodowości ukraińskiej jest niemożliwe, gdyż jak twierdzi Urząd, ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego obejmuje osoby uwięzione za działalność polityczną bądź religijną, natomiast do obozu w Jaworznie trafiły osoby z przyczyn narodowościowych. Rzecznik zwrócił się do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych kwestii, bowiem takie stanowisko pozostaje w sprzeczności z preambułą powołanej ustawy o kombatantach jak i art. 4 ust. 1 pkt 3 tej ustawy obejmującej swoim działaniem także osoby represjonowane z przyczyn narodowościowych.
- 169. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-479964-X/04) z 17.08.2004 r. – w sprawie braku ustawowych wymogów regulujących kwestię formy odmowy udostępnienia danych osobowych.
- 170. Minister Sprawiedliwości** (RPO-460758-V/04) z 17.08.2004 r. – w sprawie wysokości kosztów związanych z uzyskaniem od spółdzielni mieszkaniowych prawa odrębnej własności lokali.

171. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-480974-VII/04) z 17.08.2004 r. – w sprawie postępowania z korespondencją urzędową tymczasowo aresztowanych.
172. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-469888-IV/04) z 19.08.2004 r. – w sprawie wadliwej praktyki odmowy przez niektóre sądy drugiej instancji uwzględnienia wniosków o doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.
173. **Przewodn. Sejm. Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-405857-X/02) z 19.08.2004 r. – w sprawie pomocy pszenicznej dla rolników poszkodowanych w wyniku powodzi.
174. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-482422-III/04) z 23.08.2004 r. – w sprawie zasiłku rodzinnego dla małżonków.
175. **Minister Infrastruktury** (RPO-471559-VI/04) z 24.08.2004 r. – w sprawie obowiązku przeprowadzenia badań technicznych pojazdu mechanicznego, w którym w związku ze zdarzeniem powodującym odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia dokonana została naprawa na kwotę przekraczającą dwa tysiące złotych.
176. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-481763-III/04) z 24.08.2004 r. – w sprawie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących działalność gospodarczą.
177. **Minister Finansów** (RPO-470632-VI/04) z 25.08.2004 r. – w sprawie potrzeby uregulowania zasady pozostawiania akt podatkowych w dyspozycji organu odwoławczego do upływu terminu do ewentualnego złożenia skargi.
178. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-479831-V/04) z 26.08.2004 r. – w sprawie nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych ustawą z dnia 16.04.2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz niektórych innych ustaw.
179. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-276047-IV/98) z 26.08.2004 r. – w sprawie potrzeby ograniczenia dziedziczenia ustawowego Skarbu Państwa.
180. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-461601-VI/04) z 26.08.2004 r. – w sprawie stosowania przez niektóre banki niedozwolonych postanowień w umowach kredytu lub pożyczki.
181. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-483506-VIII/04) z 26.08.2004 r. – w sprawie nielegalnych praktyk pośrednictwa pracy.

182. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-472266-XI/04) z 27.08.2004 r. – w sprawie nauczania indywidualnego dzieci i młodzieży.
183. **Minister Finansów** (RPO-462475-VI/04) z 27.08.2004 r. – w sprawie przewlekłości postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym.
184. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-484060-I/04) z 3.09.2004 r. – w sprawie bezzwrotnej pomocy materialnej dla niepełnosprawnych studentów.
185. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-480614-XI/04) z 3.09.2004 r. – w sprawie pomocy na usamodzielnienie dla wychowanków rodzin zastępczych.
186. **Wiceprezes RM – Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-467500-XI/04) z 3.09.2004 r. – w sprawie zasad przyznawania stypendiów dla młodzieży pochodzącej z obszarów wiejskich i zmarginalizowanych.
187. **Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** (RPO-478369-I/04) z 13.09.2004 r. – w sprawie ograniczenia czynnego prawa wyborczego – prośba o ponowne zajęcie stanowiska.
188. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-482356-III/04) z 14.09.2004 r. – w sprawie niekonstytucyjności rozporządzenia określającego warunki nabywania prawa do renty strukturalnej.
189. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-464142-IX/04) z 14.09.2004 r. – w sprawie wysokości nagród rocznych dla funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – kontynuacja wystąpienia z dnia 12.03.2004 r.
190. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-422814-IX/02) z 14.09.2004 r. – w sprawie braku możliwości uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez zwalnianych funkcjonariuszy służb mundurowych – kontynuacja wystąpienia z dnia 24.06.2004 r.
191. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-476960-III/04) z 21.09.2004 r. – w sprawie zmienionych zasad ustalania okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach.
192. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-464290-I/04) z 21.09.2004 r. – w sprawie braku możliwości odwołania się sędziego od orzeczenia sądu dyscyplinarnego w sprawie przeniesienia go na inne miejsce służbowe.
193. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-480881-XI/04) z 22.09.2004 r. – w sprawie organizacji i metod nauczania dzieci Polonii.

- 194. Minister Finansów** (RPO-423846-VI/02) z 22.09.2004 r. – w sprawie postanowień rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług.
- 195. Prezes Rady Ministrów** (RPO-308964-VIII/99) z 22.09.2004 r. – w sprawie braku prawnego uregulowania kwestii wypłaty rent wyrównawczych w przypadku ustania bytu prawnego zakładu pracy.
- 196. Prezes ZUS** (RPO-484288-XI/04) z 22.09.2004 r. – w sprawie wy-mogów, jakim powinny odpowiadać decyzje ZUS.
- 197. Minister Polityki Społecznej** (RPO-485520-XI/04) z 23.09.2004 r. – w sprawie warsztatów terapii zajęciowej.
- 198. Minister Obrony Narodowej** (RPO-448275-V/03) z 27.09.2004 r. – w sprawie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery.
- 199. Prezes Rady Ministrów** (RPO-414315-XI/02) z 28.09.2004 r. – w sprawie niezgodnej z prawem praktyki wymuszania na rodzicach poddawania procedurze ubezwłasnowolnienia ich dorosłych, niepełnosprawnych intelektualnie dzieci przez organy rentowe, w związku z wypłatą rent socjalnych.
- 200. Minister Skarbu Państwa** (RPO-471531-IV/04) z 30.09.2004 r. – w sprawie braku prawnej możliwości przekazywania przez Agencję Nieruchomości Rolnych nieruchomości w trybie art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.
- 201. Minister Infrastruktury** (RPO-440538-X/03) z 1.10.2004 r. – w sprawie terminu przedawnienia należności z tytułu nieuiszczenia opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych – kontynuacja wystąpienia z dnia 16.06.2004 r.
- 202. Minister Finansów** (RPO-477938-VI/04) z 5.10.2004 r. – w sprawie zróżnicowania w zwolnieniu z VAT usług zarządzania nieruchomościami mieszkaniowymi.
- 203. Wiceprezes RM – Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-481208-XI/04) z 5.10.2004 r. – w sprawie dyskryminacyjnych przepisów dotyczących niepełnosprawnych uprawnionych do renty socjalnej.
- 204. Minister Infrastruktury** (RPO-238349-VI/97) z 7.10.2004 r. – w sprawie obowiązku honorowania przez przewoźników wykonujących transport drogowy uprawnień pasażerów do przejazdów ulgowych.
- 205. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-426891-X/02) z 7.10.2004 r. – w sprawie wysokości opłat za udostępnianie danych ze zbiorów meldunkowych – kontynuacja wystąpienia z dnia 26.02.2004 r.

- 206. Minister Infrastruktury** (RPO-485620-VI/04) z 11.10.2004 r. – w sprawie problemów z dokonaniem rejestracji pojazdów.
- 207. Rektor Uniwersytetu Gdańskiego** (RPO-486908-I/04) z 12.10.2004 r. – w sprawie publikacji prasowej na temat nieprawidłowości przy tegorocznym naborze kandydatów na jeden z Wydziałów Uniwersytetu Gdańskiego.
- 208. Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-468621-VII/04) z 13.10.2004 r. – w sprawie uczestniczenia osób pozbawionych wolności w pogrzebie osoby najbliższej.
- 209. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-477591-XI/04) z 14.10.2004 r. – w sprawie ankiet przeprowadzanych na terenie szkoły.
- 210. Minister Polityki Społecznej** (RPO-481763-III/04) z 14.10.2004 r. – w sprawie zmiany wysokości składki na ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących działalność gospodarczą – prośba o ponowne przedstawienie stanowiska.
- 211. Minister Sprawiedliwości** (RPO-475144-I/04) z 14.10.2004 r. – w sprawie konsekwencji prawnych nieprawidłowego wypełnienia wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego.
- 212. Minister Zdrowia** (RPO-485907-XII/04) z 14.10.2004 r. – w sprawie ograniczeń w podejmowaniu zatrudnienia u innego pracodawcy przez pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia.
- 213. Minister Kultury** (RPO-484074-IV/04) z 19.10.2004 r. – w sprawie opłat za wpływy z działalności kserograficznej.
- 214. Minister Obrony Narodowej** (RPO-486476-V/04) z 21.10.2004 r. – w sprawie podwyżki czynszów w lokalach mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
- 215. Minister Finansów** (RPO-480160-VI/04) z 27.10.2004 r. – w sprawie opodatkowania montażu okien i drzwi.
- 216. Minister Polityki Społecznej** (RPO-474052-XI/04) z 27.10.2004 r. – w sprawie kryteriów przyznawania świadczeń na rzecz dzieci z rodzin zastępczych.
- 217. Prezes Rady Ministrów** (RPO-472858-XII/04) z 27.10.2004 r. – w sprawie sporu kompetencyjnego między Ministrem Zdrowia a Prezesem Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w sprawie zwrotu kosztów leczenia w Szpitalu Wojewódzkim osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i przebywających w Ośrodku dla Uchodźców.
- 218. Komendant Główny Policji** (RPO-486031-II/04) z 28.10.2004 r. – w sprawie przestępczości popełnionej wobec małoletnich.

- 219. Komendant Straży Miejskiej m. st. W-wy** (RPO-487566-II/04) z 28.10.2004 r. – w sprawie artykułu prasowego opisującego nieprawidłowości w działaniu Straży Miejskiej.
- 220. Prezes Rady Ministrów** (RPO-398773-XI/02) z 28.10.2004 r. – w sprawie pilotażowego programu pomocy dla dzieci niepełnosprawnych i zagrożonych niepełnosprawnością oraz ich rodzin.
- 221. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-481054-VII/04) z 3.11.2004 r. – w sprawie widzeń skazanych z członkami rodziny.
- 222. Minister Zdrowia** (RPO-488714-XII/04) z 4.11.2004 r. – w sprawie wdrażania przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w zakresie kompetencji Narodowego Funduszu Zdrowia do ustalenia prawa do świadczeń.
- 223. Prokurator Krajowy** (RPO-424604-II/02) z 4.11.2004 r. – w sprawie interwencji funkcjonariuszy Policji i pracowników firmy ochroniarskiej podjętej wobec osób protestujących w obronie swoich miejsc pracy przed Fabryką Kabli w Ożarowie Mazowieckim w 2002 r.
- 224. Minister Infrastruktury** (RPO-488025-VI/04) z 5.11.2004 r. – w sprawie bilingów telefonicznych.
- 225. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-486908-I/04) z 9.11.2004 r. – w sprawie publikacji prasowych na temat nieprawidłowości przy tegorocznym naborze kandydatów na jeden z Wydziałów Uniwersytetu Gdańskiego.
- 226. Minister Infrastruktury** (RPO-473460-VI/04) z 9.11.2004 r. – w sprawie wysokich opłat pobieranych od personelu lotniczego za wydanie certyfikatów członków załogi.
- 227. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-446691-VI/03) z 9.11.2004 r. – w sprawie trybu rozliczania przez podatników nadwyżki podatku naliczonego nad należnym za miesiąc grudzień 2000 r.
- 228. Prokurator Krajowy – Zastępca Prokuratora Generalnego** (RPO-483506-VIII/04) z 9.11.2004 r. – w sprawie nielegalnych praktyk pośrednictwa pracy.
- 229. Szef Służby Cywilnej** (RPO-487120-VIII/04) z 9.11.2004 r. – w sprawie limitów mianowania urzędników w służbie cywilnej.
- 230. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-487674-VI/04) z 15.11.2004 r. – w sprawie skarg obywateli na działalność firm zajmujących się windykacją długów.

- 231. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-450290-VI/03) z 15.11.2004 r. – w sprawie zaliczania do kosztów uzyskania przychodów wartości diet z tytułu podróży służbowych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie usług transportu samochodowego.
- 232. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-431530-I/03) z 16.11.2004 r. – w sprawie przyznawania kredytów studenckich studentom uczelni wojskowych.
- 233. Minister Polityki Społecznej** (RPO-488390-III/04) z 16.11.2004 r. – w sprawie waloryzacji emerytur i rent.
- 234. Minister Zdrowia** (RPO-489694-XII/04) z 18.11.2004 r. – w sprawie dramatycznej sytuacji w zakresie finansowania świadczeń zdrowotnych udzielanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej.
- 235. Minister Infrastruktury** (RPO-462850-VI/04) z 22.11.2004 r. – w sprawie obowiązku wymiany praw jazdy.
- 236. Minister Finansów** (RPO-489470-VI/04) z 23.11.2004 r. – w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów uzyskanych z kontraktów menedżerskich.
- 237. Prezes Rządowego Centrum Legislacji** (RPO-482356-III/04) z 23.11.2004 r. – w sprawie niekonstytucyjności rozporządzenia określającego warunki nabywania prawa do renty strukturalnej.
- 238. Minister Infrastruktury** (RPO-485465-IV/04) z 24.11.2004 r. – w sprawie niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami.
- 239. Minister Infrastruktury** (RPO-453374-IV/03) z 25.11.2004 r. – w sprawie przepisów dotyczących postępowania kwalifikacyjnego w sprawie nabycia uprawnień w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami.
- 240. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-437219-IX/03) z 25.11.2004 r. – w sprawie wymiaru czasu służby oraz wysokości urlopu wypoczynkowego funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej.
- 241. Minister Sprawiedliwości** (RPO-449620-IV/03) z 25.11.2004 r. – w sprawie problemu przedawnienia roszczeń przysługujących osobom małoletnim, w szczególności roszczeń związanych z uszczerbkiem na zdrowiu doznany przez dziecko.
- 242. Minister Zdrowia** (RPO-453775-XI/03) z 25.11.2004 r. – w sprawie braku możliwości wszczęcia przed sądem przez najbliższych członków rodziny osoby uzależnionej od alkoholu postępowania o zastosowanie wobec tej osoby obowiązku poddania się leczeniu.

- 243. Prokurator Krajowy** (RPO-422456-II/02) z 25.11.2004 r. – w sprawie uchybień procesowych popełnianych w toku postępowań przygotowawczych.
- 244. Członek Zarządu ZUS** (RPO-441585-III/03) z 29.11.2004 r. – w sprawie odmowy przez ZUS objęcia ubezpieczeniem społecznym kobiet, które podpisały umowę o pracę będąc w ciąży lub zaszły w ciążę w krótkim czasie po zawarciu takiej umowy.
- 245. Minister Obrony Narodowej** (RPO-479809-V/04) z 30.11.2004 r. – w sprawie zasad udzielania pomniejszeń przy sprzedaży mieszkań będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
- 246. Prokurator Krajowy** (RPO-490661-II/04) z 30.11.2004 r. – w sprawie działań prokuratury podejmowanych wobec dziennikarzy.
- 247. Minister Finansów** (RPO-486055-VI/04) z 3.12.2004 r. – w sprawie niejednolitego stanowiska organów podatkowych odnośnie stawek podatku od towarów i usług w przypadku montażu kotłów centralnego ogrzewania przez ich producentów.
- 248. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-458685-II/03) z 3.12.2004 r. – w sprawie stosowania instytucji mediacji w postępowaniu karnym.
- 249. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-453872-II/03) z 3.12.2004 r. – w sprawie stosowania wobec podejrzanego bądź oskarżonego środka zapobiegawczego w postaci dozoru policyjnego z zakazem zbliżania się do pokrzywdzonego.
- 250. Podsekretarz Stanu, Szef Służby Celnej** (RPO-490390-IX/04) z 3.12.2004 r. – w sprawie niemożności przeprowadzenia przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli warunków pełnienia służby funkcjonariuszy celnych w Izbach Celnych.
- 251. Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-491365-I/04) z 7.12. 2004 r. – w sprawie potrzeby wydania rozporządzenia regulującego tryb postępowania przed konsulem.
- 252. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Polityki Społecznej** (RPO-488355-III/04) z 7.12.2004 r. – w sprawie zróżnicowanych uprawnień do pomocy ze strony państwa wobec osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem, w zależności od tego, czy podmiotem tych uprawnień jest osoba będąca pracownikiem, czy też osoba prowadząca działalność gospodarczą.
- 253. Główny Inspektor Sanitarny** (RPO-354816-VIII/00) z 8.12. 2004 r. – w sprawie kryteriów wydawania decyzji dotyczących chorób zawodowych.

- 254. Minister Finansów** (RPO-463511-VI/04) z 8.12.2004 r. – w sprawie wykazywania przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych.
- 255. Minister Sprawiedliwości** (RPO-383896-XI/01) z 8.12.2004 r. – w sprawie przedłużających się prac nad aktem prawnym regulującym warunki przeprowadzania badań DNA dla celów sądowych.
- 256. Minister Skarbu Państwa** (RPO-460547-IV/04) z 13.12.2004 r. – w sprawie zasad ustalania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe (kontynuacja wystąpienia z dnia 31.03.2004 r.).
- 257. Prezes Rady Ministrów** (RPO-492370-XII/04) z 14.12.2004 r. – w sprawie sytuacji byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.
- 258. Minister Obrony Narodowej** (RPO-487839-IX/04) z 17.12. 2004 r. – w sprawie norm żywienia dla jednostek wojskowych.
- 259. Minister Sprawiedliwości** (RPO-428351-V/03) z 20.12.2004 r. – w sprawie prac nad zmianą ustawy o Służbie Więziennej w zakresie dotyczącym mieszkań funkcjonariuszy Służby Więziennej.
- 260. Minister Zdrowia** (RPO-492614-XII/04) z 20.12.2004 r. – w sprawie dostępu do leków i leczenia osób chorych na mukowiscydozę.
- 261. Marszałek Sejmu RP** (RPO-470646-XI/04) z 21.12.2004 r. – w sprawie dodatku dla rodziców samotnie wychowujących dzieci.
- 262. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-349299-V/00) z 21.12.2004 r. – w sprawie braku uregulowań prawnych dotyczących schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych.
- 263. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-488324-VII/04) z 21.12.2004 r. – w sprawie postępowań karnych przeciwko funkcjonariuszom Służby Więziennej o pobicie więźniów po buntach w jednostkach penitencjarnych w 1989 r.
- 264. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-385002-VII/01) z 21.12.2004 r. – sprawie korespondencji kierowanej przez sądy do osób pozbawionych wolności.
- 265. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny; Przewodn. Sejm. Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka; Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności** (RPO-437520-VII/03) z 21.12.2004 r. – w sprawie potrzeby przywrócenia ulgi w podatku dochodowym dla zakładów zatrudniających skazanych.

- 266. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-493139-XI/04) z 22.12.2004 r. – w sprawie określenia kompetencji koordynatorów nadzoru nad przestrzeganiem praw ucznia.
- 267. Przewodn. Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywiln.** (RPO-431881-XI/03) z 22.12.2004 r. – w sprawie reformy systemu opieki nad dzieckiem.
- 268. Wicepremier – Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-472486-VI/04) z 22.12.2004 r. – w sprawie niektórych obciążeń podatkowych.
- 269. Komendant Główny Policji** (RPO-485626-II/04) z 28.12.2004 r. – w sprawie opracowanego w Komendzie Głównej Policji programu działania na rzecz małoletnich ofiar przemocy seksualnej.
- 270. Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-489360-I/04) z 29.12.2004 r. – w sprawie zakresu informacji zbieranych w bazach danych na podstawie ustawy o systemie informacji oświatowej.
- 271. Minister Zdrowia** (RPO-492441-VII/04) z 30.12.2004 r. – w sprawie izb wytrzeźwień.

Załącznik Nr 3

**Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

1. **RPO-451191-IX/03 z 27.01.2004 r.** – w sprawie zwolnień funkcjonariuszy Służby Celnej.
2. **RPO-420526-VIII/02 z 27.01.2004 r.** – w sprawie przepisu rozporządzenia przyznającego kuratorowi oświaty uprawnienie do ustalenia, czy nauczyciel ma odpowiednie kwalifikacje do nauczania danego przedmiotu lub prowadzenia zajęć.
3. **RPO-455110-VI/03 z 12.02.2004 r.** – w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia alpinistów.
4. **RPO-451020-VI/03 z 3.03.2004 r.** – w sprawie kontroli skarbowej.
5. **RPO-395725-V/01 z 3.03.2004 r.** – w sprawie upoważnień ustawowych w ustawie o Policji.
6. **RPO-406448-II/02 z 17.03.2004 r.** – w sprawie opublikowania w prasie sprostowania lub odpowiedzi.
7. **RPO-467689-XI/04 z 6.04.2004 r.** w sprawie świadczeń rodzinnych.
8. **RPO-467997-VII/04 z 27.04.2004 r.** – w sprawie funduszu pomocy postpenitencjarnej.
9. **RPO-473834-IV/04 z 13.05.2004 r.** – w sprawie przepisów blokujących inwestycje na terenach górniczych.
10. **RPO-417214-VI/02 z 14.05.2004 r.** – w sprawie braku w obowiązujących przepisach kryteriów wyboru przez starostę firm zajmujących się holowaniem pojazdów oraz prowadzeniem parkingów strzeżonych.
11. **RPO-474188-VIII/04 z 27.05.2004 r.** – w sprawie przepisów określających wymagane kwalifikacje dla pracowników samorządowych.
12. **RPO-468440-I/04 z 21.07.2004 r.** – w sprawie dostępu do dokumentów i zbiorów danych z zasobów archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej.
13. **RPO-214968-II/96 z 28.07.2004 r.** – w sprawie kontroli operacyjnej i gromadzenia danych osobowych przez Policję.
14. **RPO-453556-VI/03 z 29.07.2004 r.** – w sprawie zasady natychmiastowej wykonalności nieostatecznych decyzji podatkowych.
15. **RPO-445475-IV/03 z 29.09.2004 r.** – w sprawie braku możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o wynagrodzeniu biegłego.

16. **RPO-428205-VI/03 z 8.10.2004 r.** – w sprawie opłat za wydanie karaty pojazdu dla pojazdów sprowadzanych z zagranicy.
17. **RPO-446016-V/03 z 12.10.2004 r.** – w sprawie trybu egzekwowania opłat za nielegalny pobór paliw lub energii.
18. **RPO-480404-IV/04 z 25.10.2004 r.** – w sprawie sposobu ustalania tabel wynagrodzeń dla twórców.
19. **RPO-420078-VIII/02 z 26.10.2004 r.** – w sprawie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.
20. **RPO-485907-XII/04 z 25.11.2004 r.** – w sprawie ograniczeń w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia przez pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia.
21. **RPO-465983-VI/04 z 14.12.2004 r.** – w sprawie gwarancji zapłaty za roboty budowlane.

**Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK
w okresie 1.01.2004 r. – 31.12.2004 r.**

1. **RPO-364267-VI/01 z 20.09.2001 r.** – w sprawie niezgodnego z Konstytucją określania przedmiotów i wysokości stawki podatku od towarów i usług (sygn. akt K 33/01). Umorzenie postępowania (dot. tkz, sa, sk) – sygn. akt K 33/01 i K 25/02.
2. **RPO-413923-VI/02 z 17.09.2002 r.** – w sprawie nierównego traktowania państwowych i niepaństwowych szkół wyższych w zakresie zasad, trybu i form udzielania zamówień publicznych. Umorzenie postępowania (dot. tkz, sa, sk) – sygn. akt K 39/02.
3. **RPO-397191-I/02 z 26.11.2002 r.** w sprawie niezgodnego z Konstytucją wprowadzenia limitu miejsc dla kandydatów na aplikację notarialną i rzecznikowską. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt U 16/02.
4. **RPO-425313-XI/02 z 4.12.2002 r.** – w sprawie niekonstytucyjności upoważnienia zawartego w ustawie o systemie oświaty, do uregulowania w drodze rozporządzenia problematyki kryteriów i warunków udzielania pomocy materialnej dla uczniów. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 50/02.
5. **RPO-427779-V/03 z 7.01.2003 r.** – w sprawie upoważnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do uregulowania w rozporządzeniu kwestii ustalania i pobierania opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 2/03.

6. **RPO-410665-V/02 z 11.02.2003 r.** – w sprawie dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą o Policji przesłanek, od których spełnienia rozporządzenie MSWiA uzależnia przydział lokalu mieszkalnego na rzecz policjanta. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt U 1/03.
7. **RPO-423846-VI/02 z 17.02.2003 r.** – w sprawie sprzeczności z Konstytucją zmian wprowadzonych w ustawie – Ordynacja podatkowa i ustawie o NSA odnośnie postępowania podatkowego oraz postępowania sądowego z zakresu podatków. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 4/03.
8. **RPO-421066-XI/02 z 6.03.2003 r.** – w sprawie podręczników i egzaminów szkolnych. Umorzenie postępowania (dot. tkz, sa, sk) – sygn. akt K 7/03.
9. **RPO-433534-VI/03 z 18.03.2003 r.** w sprawie pozbawienia uprawnienia do wspólnego rozliczenia należności z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych podatników, których małżonkowie zmarli w ciągu roku podatkowego lub przed złożeniem wspólnego zeznania podatkowego. uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 8/03.
10. **RPO-400304-III/02 z 28.05.2003 r.** – w sprawie zasad przyznawania dodatku mieszkaniowego. oddalona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 16/03.
11. **RPO-401381-IV/02 z 2.07.2003 r.** – w sprawie apelacji w postępowaniu uproszczonym. uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt SK 10/03.
12. **RPO-433057-X/03 z 23.07.2003 r.** – w sprawie przepisów antykorupcyjnych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne w organach samorządowych. Częściowo uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 20/03.
13. **RPO-419629-IV/02 z 7.08.2003 r.** – w sprawie niekonstytucyjności regulacji prawnej dotyczącej przejmowania na rzecz Skarbu Państwa nie podjętych depozytów. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 22/03.
14. **RPO-430895-VI/03 z 25.08.2003 r.** – w sprawie ograniczenia aktem podustawowym prawa podatników VT do obniżenia podatku należnego oraz w sprawie przepisu ustawy o VAT przerzucającego obowiązek kontroli z organu podatkowego na podatnika (nabywcę). Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 24/03.
15. **RPO-453630-IX/03 z 29.10.2003 r.** – w sprawie świadczeń odszkodowawczych dla funkcjonariuszy służb mundurowych. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 29/03.

16. **RPO-428215-V/03 z 19.11.2003 r.** – w sprawie ograniczeń związanych z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 32/03.
17. **RPO-448325-VI/03 z 10.12.2003 r.** – wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o biopaliwach. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt K 33/03.

Załącznik Nr 4**Zgłoszenia przez RPO udziału
w sprawach skarg konstytucyjnych
– art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

a) Zgłoszone w okresie 1.01.2004 r. – 31.12.2004 r.

1. **RPO-458139-IV/03 z 12.01.2004 r.** – w sprawie braku możliwości wznowienia postępowania zakończonego postanowieniem nie rozstrzygającym sprawy co do istoty, w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowiącego podstawę wydania takiego postanowienia. Oddalona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt SK 53/03.
2. **RPO-458274-II/03 z 3.02.2004 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do połączonych skarg konstytucyjnych w sprawie zwolnienia radców prawnych z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Oddalona/y dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt SK 64/03.
3. **RPO-458275-VI/03 z 12.02.2004 r.** – zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki KRAW-POL Sp. z o.o. Reakcje dot. wg – sygn. akt SK 68/03.
4. **RPO-469579-II/04 z 28.05.2004 r.** – Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej pani Jolanty W. i przedstawił następujące stanowisko: Art. 632 kpt. 2 Kk., w zakresie w jakim przewiduje możliwość przyznania sposobie, która w sprawie z oskarżenia publicznego została uniewinniona zwrotu całości lub części kosztów wynagrodzenia jednego obrońcy z wyboru jedynie w uzasadnionych wypadkach, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Sprawy w toku – sygn. akt SK 21/04.
5. **RPO-473835-II/04 z 9.06.2004 r.** – w sprawie braku przepisów gwarantujących prawo do udziału zatrzymanego w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt SK 29/04.
6. **RPO-472745-IV/04 z 25.06.2004 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej pani Klary B. Reakcje dot. wg – sygn. akt SK 26/04.
7. **RPO-473836-II/04 z 29.06.2004 r.** – w sprawie przedłużania tymczasowego aresztowania. Sprawy w toku – sygn. akt SK 58/03.

8. **RPO-476050-II/04 z 14.07.2004 r.** – Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Trans-Herbst Jarosław T. spółka jawna w K. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zostanie przedstawione w terminie późniejszym. Sprawy w toku – sygn. akt SK 34/04.
9. **RPO-476418-V/04 z 29.07.2004 r.** – w sprawie premii gwarancyjnej. Sprawy w toku – sygn. akt SK 35/04.
10. **RPO-485748-II/04 z 3.11.2004 r.** – zgłoszenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej pana Jerzego K. Stanowisko w sprawie zostanie przedstawione w późniejszym terminie (sygn. akt SK 48/04). Sprawy w toku – sygn. akt SK 48/04.

b) Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2004 – 31.12.2004 r.

1. **RPO-410439-VI/02 z 19.07.2002 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skarg konstytucyjnych spółki akcyjnej „M”. (sygn. akt SK 16/02). Umorzenie postępowania (dot. tkz, sa, sk) – sygn. akt SK 26/02.
2. **RPO-413962-IV/02 z 10.09.2002 r.** – zgłoszenie udziału i stanowisko RPO w sprawie skarg konstytucyjnych Marka Z. i Janusza K., połączonych do wspólnego rozpoznania (ograniczenia dopuszczalności kasacji w sprawach cywilnych). Umorzenie postępowania (dot. tkz, sa, sk) – sygn. akt SK 26/02.
3. **RPO-424015-IV/02 z 20.01.2003 r.** – pismo z dnia 20.01.2003 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. Jacka K. Stanowisko w tej sprawie Rzecznik przedstawi w późniejszym terminie. Umorzenie postępowania (dot. tkz, sa, sk) – sygn. akt SK 42/02.
4. **RPO-436609-IV/03 z 14.05.2003 r.** – pismo z dnia 14.05.2003 r. – zgłoszenie udziału RPO w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Doroty S. i Tomasza S. dotyczącej kosztów sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym. Umorzenie postępowania (dot. tkz, sa, sk) – sygn. akt SK 16/03.
5. **RPO-439882-IV/03 z 16.06.2003 r.** – w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej komornika sądowego jako organu władzy publicznej (skarga konstytucyjna TWIGGER S.A.). Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt SK 26/03.
6. **RPO-449715-IV/03 z 21.10.2003 r.** – pismo z dnia 21.10.2003 r. – zgłoszenie udziału RPO w sprawie ze skargi konstytucyjnej Andrzeja

T. (sygn. akt SK 53/03) dotyczącej braku możliwości wznowienia postępowania zakończonym postanowieniem nie rozstrzygającym sprawy co do istoty w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowiącego podstawę wydania takiego postanowienia. Oddalona/y (dot. rn, rk i tkz) – sygn. akt SK 53/03.

Załącznik Nr 5

**Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź
na pytanie prawne –
art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO**

1. **RPO-465890-VIII/04 z 9.06.2004 r.** w sprawie wprowadzenia do ponadzakładowego układu zbiorowego postanowień mniej korzystnych dla pracowników. Wniosek rozpoznany (dot. pp i tkw) – sygn. akt III PZP 3/04.
2. **RPO-478067-IV/04 z 8.07.2004 r.** – w sprawie zakresu obowiązku uiszczenia opłaty rocznej za rok, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wniosek rozpoznany (dot. pp i tkw) – sygn. akt III CZP 47/04.

Załącznik Nr 6

Rewizje nadzwyczajne i kasacje

I. Rewizje

Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2004 r. – 31.12.2004 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wyst.	Data rozpoznania	Sygnatura akt	kod rodz. wg	Wynik
1.	RPO/417009/02/VI	14.11.2002	07.01.2004	III RN 160/02	RNA	N
2.	RPO/414831/02/IV	29.11.2002	07.01.2004	III RN 165/02	RNA	N
3.	RPO/405750/02/V	06.02.2003	07.01.2004	III RN 10/03	RNA	N
4.	RPO/420521/02/VI	18.02.2003	07.01.2004	III RN 13/03	RNA	N
5.	RPO/420677/02/VI	18.02.2003	07.01.2004	III RN 14/03	RNA	N
6.	RPO/429878/03/VI	26.02.2003	07.01.2004	III RN 18/03	RNA	N
7.	RPO/425800/02/VI	17.03.2003	17.01.2004	III RN 34/03	RNA	N
8.	RPO/427362/02/VI	17.03.2003	07.01.2004	III RN 32/03	RNA	N
9.	RPO/427365/02/VI	17.03.2003	07.01.2004	III RN 33/03	RNA	N
10.	RPO/427368/02/VI	17.03.2003	07.01.2004	III RN 35/03	RNA	N
11.	RPO/427371/02/VI	17.03.2003	07.01.2004	III RN 31/03	RNA	N
12.	RPO/427374/02/VI	17.03.2003	07.01.2004	III RN 30/03	RNA	N
13.	RPO/424840/02/X	25.04.2003	07.01.2004	III RN 58/03	RNA	N
14.	RPO/433822/03/V	29.04.2003	07.01.2004	III RN 61/03	RNA	N
15.	RPO/434651/03/VI	01.07.2003	07.01.2004	III RN 83/03	RNA	N
16.	RPO/437249/03/IV	09.07.2003	07.01.2004	III RN 86/03	RNA	N
17.	RPO/440726/03/VI	22.07.2003	07.01.2004	III RN 104/03	RNA	N
18.	RPO/440727/03/VI	04.08.2003	07.01.2004	III RN 110/03	RNA	N
19.	RPO/439661/03/VI	12.08.2003	07.01.2004	III RN 114/03	RNA	N
20.	RPO/441689/03/IV	29.08.2003	07.01.2004	III RN 131/03	RNA	N
21.	RPO/437900/03/VI	10.09.2003	07.01.2004	III RN 142/03	RNA	N
22.	RPO/445446/03/IV	10.09.2003	07.01.2004	III RN 140/03	RNA	N
23.	RPO/443236/03/VI	02.10.2003	07.01.2004	III RN 151/03	RNA	N
24.	RPO/451853/03/VI	28.10.2003	07.01.2004	III RN 168/03	RNA	N
25.	RPO/450037/03/IX	04.11.2003	07.01.2004	III RN 173/03	RNA	N
26.	RPO/422591/02/VI	05.11.2003	07.01.2004	III RN 175/03	RNA	N
27.	RPO/439487/03/IV	05.11.2003	07.01.2004	III RN 174/03	RNA	N

28.	RPO/347276/00/IV	26.11.2003	07.01.2004	III RN 198/03	RNA	N
29.	RPO/455987/03/IX	18.12.2003	13.01.2004	III RN 221/03	RNA	N

II. Kasacje

a) Złożone w okresie 1.01.2004 r. – 31.12.2004 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wyst.	Data rozpoznania	Sygnatura akt	kod rodz. wg	Wy-nik
1.	RPO/344035/00/II	04.02.2004	02.04.2004	IV KK 37/04	RKK	O
2.	RPO/464015/04/II	25.02.2004	30.06.2004	III KK 63/04	RKK	O
3.	RPO/413968/02/II	03.03.2004	03.06.2004	IV KK 61/04	RKK	U
4.	RPO/449818/03/II	09.03.2004	26.05.2004		RKK	B
5.	RPO/455591/03/II	10.03.2004	26.05.2004	V KK 67/04	RKK	U
6.	RPO/463023/04/II	11.03.2004	22.06.2004	V KK 70/04	RKK	O
7.	RPO/441443/03/II	12.03.2004	03.06.2004	IV KK 69/04	RKK	U
8.	RPO/421898/02/II	26.03.2004	02.09.2004		RKK	U
9.	RPO/442240/03/II	31.03.2004	20.05.2004	III KK 92/04	RKK	U
10.	RPO/445612/03/II	14.04.2004	09.11.2004	II KK 146/04	RKK	U
11.	RPO/468562/04/II	14.04.2004	09.11.2004	II KK 147/04	RKK	U
12.	RPO/441359/03/II	23.04.2004	08.06.2004	II KK 165/04	RKK	U
13.	RPO/448924/03/II	05.05.2004	14.09.2004	IV KK 137/04	RKK	U
14.	RPO/447980/03/II	07.05.2004	08.06.2004	II KK 182/04	RKK	U
15.	RPO/275337/98/II	25.05.2004	09.09.2004	V KK 166/04	RKK	U
16.	RPO/442115/03/II	02.06.2004	01.07.2004	WK 15/04	RKK	U
17.	RPO/450839/03/III	08.06.2004	25.11.2004	III UK 153/04	RKU	O
18.	RPO/475882/04/III	08.06.2004			RKU	W
19.	RPO/454597/03/II	01.07.2004	04.10.2004	IV KK 222/04	RKK	U
20.	RPO/458959/03/II	03.08.2004		V KK 255/04	RKK	W
21.	RPO/458268/03/II	03.08.2004	14.10.2004	II KK 311/04	RKK	U
22.	RPO/476301/04/II	27.08.2004	28.10.2004	II KK 359/04	RKK	U
23.	RPO/473661/04/II	01.09.2004	06.01.2005	V KK 292/04	RKK	U
24.	RPO/416122/02/II	03.09.2004	10.11.2004	II KK 369/04	RKK	U
25.	RPO/443511/03/II	21.09.2004	23.11.2004	V KK 313/04	RKK	U
26.	RPO/452288/03/II	22.09.2004	21.10.2004	WK 20/04	RKK	O
27.	RPO/465453/04/II	27.09.2004	17.11.2004	V KK 321/04	RKK	U
28.	RPO/456424/03/II	28.09.2004	01.12.2004	II KK 408/04	RKK	U
29.	RPO/466814/04/II	30.09.2004	17.11.2004	V KK 328/04	RKK	U
30.	RPO/479146/04/II	04.10.2004	17.11.2004	V KK 330/04	RKK	U
31.	RPO/440100/03/II	05.10.2004	15.12.2004		RKK	O
32.	RPO/475398/04/II	06.10.2004			RKK	W

33.	RPO/480097/04/II	07.10.2004	07.10.2004	V KK 336/04	RKK	O
34.	RPO/473666/04/II	08.10.2004	01.12.2004	V KK 343/04	RKK	U
35.	RPO/460116/04/II	11.10.2004	01.12.2004	IV KK 352/04	RKK	O
36.	RPO/480082/04/II	11.10.2004	08.12.2004	V KK 344/04	RKK	U
37.	RPO/429208/03/II	14.10.2004			RKK	W
38.	RPO/453646/03/II	18.10.2004		IV KK 364/04	RKK	W
39.	RPO/450635/03/II	29.10.2004			RKK	W
40.	RPO/440623/03/II	03.11.2004			RKK	W
41.	RPO/427844/03/II	08.11.2004			RKK	W
42.	RPO/467740/04/II	10.11.2004			RKK	W
43.	RPO/456863/03/II	16.11.2004			RKK	W
44.	RPO/477948/04/II	22.11.2004			RKK	W
45.	RPO/460066/04/II	29.11.2004			RKK	W
46.	RPO/429010/03/IV	03.12.2004			RKC	W
47.	RPO/467698/04/II	21.12.2004			RKK	W

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2004 r. – 31.12.2004 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wyst.	Data rozpoznania	Sygnatura akt	kod rodz. wg	Wy-nik
1.	RPO/360297/00/III	27.02.2001	07.06.2004	II UKN 151/01	RKU	D
2.	RPO/407710/02/II	17.12.2002	03.02.2004	II KK 388/02	RKK	U
3.	RPO/305176/99/II	08.01.2003	03.02.2004	III KK 17/03	RKK	U
4.	RPO/429186/03/II	08.07.2003	11.02.2004	III KK 304/03	RKK	U
5.	RPO/404452/02/II	12.09.2003	10.02.2004	V KK 279/03	RKK	U
6.	RPO/442808/03/II	15.09.2003	03.02.2004	III KK 372/03	RKK	U
7.	RPO/419104/02/II	16.09.2003	03.03.2004	IV KK 338/03	RKK	U
8.	RPO/353473/00/II	04.11.2003	27.07.2004	II KK 332/03	RKK	U
9.	RPO/438079/03/II	26.11.2003	02.02.2004	V KK 346/03	RKK	O
10.	RPO/453968/03/III	27.11.2003	07.05.2004	III UK 6/04	RKU	O
11.	RPO/430633/04/II	28.11.2003	01.03.2004	II KK 364/03	RKK	O
12.	RPO/454064/03/III	02.12.2003	04.02.2004	III UK 8/04	RKU	B
13.	RPO/425560/02/II	09.12.2003	20.01.2004	IV KK 434/03	RKK	U
14.	RPO/343808/00/II	18.12.2003	12.05.2004	II KK 389/03	RKK	B
15.	RPO/323230/99/II	30.12.2003	10.03.2004	V KK 391/03	RKK	U

Załącznik Nr 7**Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Wniesione w okresie 1.01.2004 r. – 31.12.2004 r.

- 1. RPO-452772-I/03 z 13.07.2004 r.** – skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie ze skargi Antoniego K. (strona: Instytutu Pamięci Narodowej). Sprawy w toku – sygn. akt II S.A. 4182/03.
- 2. RPO-479647-IV/04 z 19.08.2004 r.** – skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę Konstantego Ch. na decyzję Wojewody Mazowieckiego utrzymującą w mocy decyzję Starosty Powiatu Warszawskiego odmawiającą stwierdzenia osiadania uprawnień przez skarżącego do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Sprawy w toku – sygn. akt I S.A. 2493/02.
- 3. RPO-486482-X/04 z 22.10.2004 r.** – skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sprawy w toku.
- 4. RPO-486759-VI/04 z 25.10.2004 r.** – skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, oddalającego skargę na decyzję Izby Skarbowej utrzymującą w mocy decyzję Urzędu Skarbowego w sprawie obciążenia kosztami postępowania. Sprawy w toku – sygn. akt I S.A./Wr 4392/02.
- 5. RPO-486760-VI/04 z 25.10.2004 r.** – skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, oddalającego skargę na decyzję Izby Skarbowej utrzymującą w mocy decyzję Urzędu Skarbowego w sprawie ustalenia podatku od spadków i darowizn z tytułu nabycia spadku. Sprawy w toku – sygn. akt I S.A./Wr 4391/02.
- 6. RPO-459559-X/03 z 26.10.2004 r.** – skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w sprawie ze skargi Marleny J. na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie umorzenia postępowania eg-

zekucyjnego. Zaskarżonemu wyrokowi Rzecznik zarzuca naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisu art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu obowiązującym w okresie obciążenia Marleny J. karami pieniężnymi z tytułu nieuiszczenia opłat za parkowanie, tj. we wrześniu 2002 r. Sprawy w toku – sygn. akt I S.A./Bd 257/04.

Wniosek do NSA o wykładnię przepisów

RPO-446016-V/03 z 06.04.2004 r. – wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących pobierania opłat za nielegalny pobór energii. Cofnięcie rewizji, kasacji, skargi, wniosku 20.10.2004 – sygn. akt GPS 1/4.

Załącznik Nr 8**Wystąpienia legislacyjne**

- 1. Minister Edukacji Narodowej i Sportu; Przewodniczący Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej do przeglądu prawa oświatowego pod kątem przeciwdziałania zjawiskom** (RPO-361149-XI/04) z 22.01.2004 r. – uwagi RPO do przepisów ustawy o systemie oświaty.
- 2. Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej** (RPO-458176-V/03) z 17.02.2004 r. – w sprawie zwolnienia od podatku kwot wypłaconych z tytułu odprawy mieszkaniowej.
- 3. Przewodniczący Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Obywatelskiego Projektu Ustawy o Zakazie Promowania Przemocy...** RPO-358356-XI/00) z 17.02.2004 r. – uwagi do RPO do rozwiązań zawartych w obywatelskim projekcie ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu.
- 4. Marszałek Sejmu RP; Marszałek Senatu RP** (RPO-466897-VI/04) z 10.03.2004 r. – w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw.
- 5. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-469099-XII/04) z 26.03.2004 r. – w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.
- 6. Minister Polityki Społecznej** (RPO-477116-XI/04) z 16.06.2004 r. – w sprawie projektu nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych.
- 7. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-483966-VI/04) z 31.08.2004 r. – w sprawie projektu nowelizacji ustawy – Ordynacja podatkowa.
- 8. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-478288-XI/04) z 15.09.2004 r. – w sprawie projektu rozporządzenia w sprawie rozpowszechniania, sposobu zapowiadania, kwalifikowania i symboli granicznych audycji lub innych przekazów dla małoletnich.
- 9. Minister Finansów** (RPO-483966-VI/04) z 22.09.2004 r. – w sprawie rozwiązań zawartych w projekcie zmiany ustawy – Ordynacja podatkowa dotyczących odzyskania podatku dochodowego zapłaconego w Polsce przez polskich marynarzy, którzy osiągnęli wynagrodzenie z tytułu pracy najmniej na rzecz duńskiego armatora.

- 10. Minister Sprawiedliwości** (RPO-481256-IV/04) z 01.12.2004 r. – uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do przekazanego mu projektu założeń do ustawy o prawie ubogich.
- 11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych** (RPO-483966-VI/04) z 20.12.2004 r. – w sprawie rozwiązań zawartych w projekcie nowelizacji ustawy – Ordynacja podatkowa dotyczących odzyskania nadpłat w podatku dochodowym przez polskich marynarzy pracujących na rzecz duńskiego armatora.

Załącznik Nr 9**Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych**

- 1. RPO-440103-V/03 z 01.03.2004 r.** – skarga RPO na pkt 5 zd. 1 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVIII/387/2001 Rady Miasta Ustroń z dnia 28.11.2001 r. w sprawie uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zgodnie z którym o najem takiego lokalu może ubiegać się wyłącznie osoba posiadająca stałe lub co najmniej 10-letnie czasowe zameldowanie w Ustroniu lub osoba, której ostatnim stałym zameldowaniem było miasto Ustroń. Kreowane przez gminę w drodze załącznika do uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie mogą zawężać granic ustawowego obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Rzecznik zarzuca zaskarżonemu postanowieniu uchwały naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz naruszenie art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i wnosi o stwierdzenie jego nieważności. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz), 07.06.2004 – sygn. akt III S.A./GI 256/04.
- 2. RPO-446087-X/03 z 03.03.2004 r.** – skarga RPO na pkt C4 załącznika do uchwały nr 340/2001 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 28.03.2001 r. w sprawie cen biletów komunikacji miejskiej, w części dotyczącej ustalenia opłaty za spowodowanie zatrzymania lub zmiany trasy środka transportowego w celu ustalenia tożsamości przy udziale Policji. Rzecznik zarzuca zaskarżonemu postanowieniu uchwały naruszenie art. 18 ust. 3 ustawy o cenach w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz art. 34 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo przewozowe. prawo przewozowe przewiduje możliwość ustalenia przez organ stanowiący gminy opłaty dodatkowej za spowodowanie zatrzymania lub zmiany trasy środka transportowego bez uzasadnionej przyczyny. ustalenie danych osobowych pasażera przy udziale Policji nie powoduje konieczności nieuzasadnionego zatrzymania (tj. poza miejscami przystankowymi) lub zmiany trasy środka transportowego. Sprawy w toku.
- 3. RPO-269130-V/98 z 30.03.2004 r.** – skarga RPO na pkt 2 § 1 uchwały Nr XXXIV/284/01 Rady Miejskiej w Drezdenku w sprawie

zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali. Uwzględniona/y (dot. rn, rk tkz), 27.05.2004.

- 4. RPO-443951-V/03 z 19.04.2004 r.** – skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na § 9 i § 11 ust. 1 uchwały Nr XXXVII/377/01 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 21.11.2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz), 31.05.2004 – sygn. akt II S.A./Op 144/04.
- 5. RPO-282137-IV/98 z 23.04.2004 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 31.03.2004 r. utrzymującą w mocy decyzję tego Kolegium z dnia 29.10.2003 r. o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji nr 58/98/ś Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 20.03.1998 r. ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na realizacji budynku mieszkalno-biurowego z usługami i garażem podziemnym w Warszawie, w części odnoszącej się do wysokości budynku. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca tej decyzji naruszenie art. 156 § 1 pkt 7 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 46a ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz uchylenie w całości poprzedzającej ją decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 29.10.2003 r. Stosownie do art. 46a ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest nieważna, jeżeli jest sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz), 19.11.2004 – sygn. akt IV S.A./Wa 394/04.
- 6. RPO-460451-V/04 z 14.05.2004 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26.11.2003 r. utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, z uwagi na nieuregulowanie należności za zajmowany lokal mieszkalny w okresie wygasłej decyzji. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca zaskarżonej decyzji naruszenie art. 7 ust. 12 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz art. 7 Konstytucji RP i wnosi o jej uchylenie w całości. W świetle art. 7 ust. 12 ustawy o dodatkach mieszkaniowych osoba, w stosunku do której z powodu nieuregulowania należności za zajmowany lokal mieszkalny wygasła decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego, może wystąpić ponownie o jego przyznanie po uregulowaniu zaległości powstałych w okresie obowiązywania tej decyzji.

W niniejszej sprawie nie została jednak wydana decyzja o wstrzymaniu dodatku mieszkaniowego, mimo iż powstało zadłużenie w opłatach za zajmowanie lokalu mieszkalnego. Sprawy w toku.

- 7. RPO-452197-V/03 z 19.05.2004 r.** – skarga RPO na § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 oraz na § 7 ust. 1 uchwały nr 275/XXIII/2000 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 23.05.2000 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych. Zaskarżonym postanowieniom § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 Rzecznik zarzuca naruszenie art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, a także art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zaś postanowieniom § 7 ust. 1 uchwały – naruszenie art. 7 Konstytucji oraz art. 68 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wnosi o stwierdzenie ich nieważności. Reakcje dot. wg.
- 8. RPO-432597-X/03 z 19.08.2004 r.** Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Nr XX/349/2003 Rady m.st. Warszawy z dnia 25.11.2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, w części określającej kryteria przyznawania abonamentu rocznego mieszkańcom strefy parkowania oraz karty „N+” osobom niepełnosprawnym. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca zaskarżonej uchwale rażące naruszenie art. 32 Konstytucji RP. Sprawy w toku – sygn. akt VI S.A./Wa 1711/4.
- 9. RPO-475617-III/04 z 17.09.2004 r.** – skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o odmowie skierowania do domu pomocy społecznej. Rzecznik zarzuca zaskarżonej decyzji naruszenie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej oraz art. 7, art. 35, art. 136 i art. 138 Kpa i wnosi o jej uchylenie w całości. Uwzględniona/y (dot. rn, rk i tkz), 25.11.2004 – sygn. akt II S.A./Kr 1266/04.
- 10. RPO-476569-X/04 z 29.09.2004 r.** – skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Nr 1828/LXXVII/2002 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 15.04.2002 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu funkcjonowania Systemu Parkowania Płatnego Niestrzeżonego”. Zaskarżonej uchwale Rzecznik zarzuca rażące naruszenie art. 94 Konstytucji RP. Sprawy w toku – sygn. akt VI S.A./Wa 1968/04.

Załącznik Nr 10

Przystąpienie do postępowania sądowego (przed sądami powszechnymi i administracyjnymi)

- 1. RPO-452772-I/03 z 06.04.2004 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do skargi pana Antoniego Marii K. Stroną postępowania jest Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Oddalona/y (dot. rn, rk i tkz), 22.04.2004.
- 2. RPO-441689-IV/03 z 07.04.2004 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania ze skargi kasacyjnej pana Pinchasa S., wniesionej od wyroku NSA oddalającego skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości. Wyrokowi w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości. Wyrokowi temu Rzecznik zarzuca naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w związku z art. 4 ustawy z dnia 15.03.1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w związku z art. 105 § 1 Kpa w powiązaniu z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, poprzez przyjęcie, że skarżący obowiązany był uzyskać zezwolenie na nabycie wchodzącej w skład spadku nieruchomości, pomimo że spadek został otwarty przed dniem 4.05.1996 r. Rzecznik wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. Oddalona/y (dot. rn, rk i tkz), 21.05.2004 – sygn. akt OSK 199/04.
- 3. RPO-437249-IV/03 z 15.04.2004 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania ze skargi kasacyjnej Autocom Sp. z o.o. w Krakowie od wyroku NSA oddalającego skargę tej spółki na decyzję Ministra Kultury w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca wyrokowi NSA naruszenie art. 28 Kpa w związku z art. 108 ust. 3 i 4 oraz art. 109 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych poprzez przyjęcie, że operator sieci kablowej nie jest stroną postępowania o zatwierdzenie tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów i artystycznych wykonawców swym zakresem reemisję kablową. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i przeka-

zanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. Oddalona/y (dot. rn, rk i tkz), 11.05.2004 – sygn. akt OSK 144/04.

4. **RPO-439661-VI/03 z 10.05.2004 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania ze skargi kasacyjnej Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu na wyrok NSA z dnia 4.10.2002 r. uchylający decyzję Izby Skarbowej w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych za okres od dnia 1.11.1997 r. do 31.12.1998 r. Oddalona/y (dot. rn, rk i tkz), 18.08.2004 – sygn. akt FSK 207/04.
5. **RPO-474998-I/04 z 21.05.2004 r.** – przystąpienie RPO do postępowania w sprawie ze skargi pana Karola G., strona postępowania – Instytut Pamięci Narodowej. Sprawy w toku – sygn. akt OSK 1586/04.
6. **RPO-459559-X/03 z 15.07.2004 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania w sprawie ze skargi Marleny J. na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Oddalona/y (dot. rn, rk i tkz), 30.07.2004 – sygn. akt I S.A./Bd 257/04.
7. **RPO-486908-I/04 z 14.10.2004 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich (na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w związku z art. 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) w sprawie ze skargi Redaktora Naczelnego „Gazety Wyborczej Trójmiasto” (sygn. akt II SO/Gd 225/04), strona postępowania: Rektor Uniwersytetu Gdańskiego. Sprawy w toku – sygn. akt II SAB/Gd 66/04.
8. **RPO-490578-I/04 z 03.12.2004 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich (na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w związku z art. 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) w sprawie ze skargi Joanny P. (sygn. akt III S.A./Gd 532/04), strona postępowania: Rektor Uniwersytetu Gdańskiego. Sprawy w toku.
9. **RPO-481551-XII/04 z 31.12.2004 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich (na podstawie art. 7 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich) w postępowaniu z odwołania Katarzyny B. od decyzji Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w przedmiocie refundacji kosztów leczenia lekiem Glivec. Sprawy w toku – sygn. akt RP I 0424-20/04.

Załącznik Nr 11**Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie**

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1. Wizyta RPO i Zastępcy RPO w województwie dolnośląskim. Spotkanie z Wicewojewodą Dolnośląskim, Prezydentem Wrocławia oraz władzami powiatu i gminy Milicz. 20–21.01.2004 r.
2. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Oświęcimia. 29.01.2004 r.
3. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Zachodniopomorskim. Szczecin. 25.03.2004 r.
4. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Krakowa. 26.03.2004 r.
5. Wizyta RPO i Zastępcy RPO w województwie śląskim. Spotkanie z Wojewodą Śląskim i Marszałkiem Województwa Śląskiego, Prezydentem Częstochowy oraz przedstawicielami Związku Gmin i Powiatów Śląskich. 30.03.–1.04.2004 r.
6. Wizyta RPO i Zastępcy RPO w województwie pomorskim. Spotkanie z Wojewodą i Marszałkiem Województwa, Metropolitą i Arcybiskupem Gdańskim oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych. 30.11.–2.12.2004 r.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze resocjalizacyjne dla nieletnich, badanie przestrzegania praw wychowanków

1. Wizytacja placówki opiekuńczo-wychowawczej – Fundacja Wiosek Dziecięcych Maja. Rajsko 1.03.2004 r.
2. Dom Małego Dziecka w Warszawie. 26.04.2004 r.
3. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Kwidzynie. 27.04.2004 r.

Szpitale – badanie i ocena przestrzegania praw pacjenta

1. Szpital i Przychodnia Specjalistyczna w Garwolinie.	20.02.2004 r.
2. Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Rybniku i Branicach	23–24.02.2004 r.
3. Wojewódzki Ośrodek Terapii Uzależnień w Toruniu	5.03.2004 r.
4. Szpital Wojewódzki w Bielsku-Białej	30.03.2004 r.
5. Szpital w Ostrołęce i Łomży	5–6.05.2004 r.
6. Szpital Wojewódzki w Jeleniej Górze	12–14.07.2004 r.
7. Szpital w Brzezinach i Pajęcznie.	27–29.10.2004 r.
8. Szpital Psychiatryczny w Radomiu i Morawicy.	22–23.11.2004 r.
9. Samodzielny Wojewódzki Publiczny Zakład Psychiatrycznej Opieki Zdrowotnej w Radomiu.	13–14.12.2004 r.

Areszty śledcze, policyjne izby zatrzymań i zakłady karne – badanie i ocena poszanowania praw osób pozbawionych wolności

1. Zakład Karny w Gębarzewie, Policyjna Izba Zatrzymań w Gnieźnie.	19–21.01.2004 r.
2. Policyjna Izba Zatrzymań w Warszawie.	10.02.2004 r.
3. Areszt Śledczy w Kielcach.	17.02.2004 r.
4. Areszt Śledczy i Zakład Karny w Zabrze.	1–3.03.2004 r.
5. Zakład Karny w Jastrzębiu Zdroju.	15–17.03.2004 r.
6. Wizytacje Komisariatów Policji w Katowicach i Zabrze	31.03.2004 r.
7. Zakład Karny w Sztumie.	27.04.2004 r.
8. Zakład Karny i Izba Wyrzeźwień we Wrocławiu	27–29.04.2004 r.
9. Izba Wyrzeźwień w Łodzi	19–20.05.2004 r.
10. Areszt Śledczy w Świdnicy i Dzierżonowie oraz Oddział Zewnętrzny w Piławie	31–5.03.06.2004 r.
11. Zakład Karny w Łowiczu	1.06.2004 r.
12. Areszt Śledczy, Oddział Zewnętrzny oraz Izba Wyrzeźwień w Bydgoszczy	2–4.06.2004 r.
13. Areszt Śledczy i Policyjna Izba Zatrzymań w Międzyrzeczu oraz Policyjna Izba Zatrzymań w Sulęcinie	20–22.07.2004 r.
14. Zakład Karny, Policyjna Izba Zatrzymań oraz Sąd Rejonowy w Zamościu	26–28.07.2004 r.

15. Areszt Śledczy w Działdowie, Ostródzie, Olsztynie oraz Oddział Zewnętrzny w Olsztynie	6–9.09.2004 r.
16. Zakład Karny w Łupkowie, Oddział Zewnętrzny w Moszczańcu oraz Policyjna Izba Zatrzymań przy KPP w Jarosławiu i Sanoku	11–14.10.2004 r.
17. Zakład Karny we Wrocławiu	18–20.10.2004 r.
18. Zakład Karny w Starem Bornem, Oddział Zewnętrzny w Opatówku	25–27.10.2004 r.
19. Zakład Karny w Pińczowie	13–15.12.2004 r.

Jednostki wojskowe, Straży Granicznej – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1. 3 Flotylla Okrętów, 9 Flotylla Obrony Wybrzeża i Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej. Gdynia, Hel, Ustka	3–6.02.2004 r.
2. 10 Brygada Kawalerii Pancernej w Świętoszowie oraz 10 Brygada Logistyczna w Opolu	16–18.02.2004 r.
3. Podlaski i Nadbużański Oddział Straży Granicznej	16–19.03.2004 r.
4. 9 Brygada Kawalerii Pancernej oraz 16 Pomorski Pułk Artylerii w Braniewie	26–18.05.2004 r.
5. 3 Brygada Zmechanizowana w Lublinie, 21 Brygada Strzelców Podhalańskich w Rzeszowie oraz Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu	16–18.06.2004 r.
6. 1 Mazurska Brygada Artylerii w Węgorzewie oraz 15 Gołdapski Pułk Przeciwlotniczy.	27–29.10.2004 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty deportacyjne – badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1. Areszt Deportacyjny w Białej Podlaskiej i Białymstoku oraz Ośrodki dla Cudzoziemców w Lublinie i Białymstoku	16–19.03.2004 r.
2. Centralny Ośrodek dla Uchodźców w Podkowie Leśnej	31.08.2004 r.

3. Ośrodek dla Cudzoziemców w Łomży
oraz Areszt Deportacyjny w Czerwonym Borze. 31.08.2004 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich
– przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1. Przyjmowanie interesantów w Katowicach,
Bielsku-Białej i Częstochowie. 30.03.–1.04.2004 r.
2. Przyjmowanie skarg obywateli w Gdańsku
i Słupsku. 30.11.–1.12.2004 r.

**Ważniejsze konferencje i seminaria organizowane
lub współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich**

1. Spotkanie w Biurze RPO poświęcone problemowi
zabezpieczenia i przestrzegania praw dzieci,
wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych
w związku z realizacją telenoweli dokumentalnych. 22.01.2004 r.
2. Spotkanie nt. „Stwórzmy Europę szanującą godność
każdego człowieka” 6.02.2004 r.
3. Konferencja „Udział osób duchownych w realizacji
sprawiedliwości naprawczej i wykonywaniu kar
kryminalnych” 18.02.2004 r.
4. II Kongres Lecznictwa Polskiego,
referat nt. „Kasy chorych, Narodowy Fundusz
Zdrowia. I co dalej?” Łódź 25.02.2004 r.
5. Ogólnopolskie spotkanie w Biurze RPO
dziennikarzy i ekspertów w dziedzinie rynku
mediów nt. samoregulacji mediów 3.03.2004 r.
6. Ogólnopolskie spotkanie w Biurze RPO
poświęcone opracowaniu Narodowego Programu
na Rzecz Ofiar Przepęstw 15.03.2004 r.
7. Konferencja „Czy polskie szkoły są skazane
na likwidację?” 23.03.2004 r.
8. Konferencja „Edukacja narodowa a rozwój oświaty
wsi polskiej”. 27.03.2004 r.
9. Seminarium poświęcone tematyce konsumenckiej
8.04.2004 r.

10. Seminarium w ramach Programu Edukacji
dla Rozwoju „Szkoła – Bezpieczeństwo –
Wychowanie” 14.04.2004 r.
11. Debata zorganizowana w Biurze RPO
na temat strategii zmian w systemie ochrony
zdrowia 15.04.2004 r.
12. Spotkanie w Biurze RPO otwierające Konferencję –
warsztaty problemowe „Przeciwdziałanie agresji
i przemocy – tworzenie lokalnych systemów
przeciwdziałania” 15.04.2004 r.
13. V Warsztaty Legislacyjne, „Problemy tworzenia
prawa – zasady i procedury a praktyka”. Popowo 21.04.2004 r.
14. Konferencja „Praca dzieci w indywidualnych
gospodarstwach rolnych” 6.05.2004 r.
15. Konferencja „Bezpieczeństwo, higiena i medycyna
służby policjanta w świetle praktyki oraz przepisów
prawa międzynarodowego, krajowego”. Kiekrz 11.05.2004 r.
16. Spotkanie „W kręgu partnerów Wspólnej Drogi” 19.05.2004 r.
17. Konferencja „Wyrównywanie szans osób
niepełnosprawnych warunkiem rozwoju
osobowego i pełnego uczestnictwa w życiu
społecznym”. 20.05.2004 r.
18. Konferencja „Okrągły stół nt. tolerancji”. 25.05.2004 r.
19. Honorowy patronat Rzecznika Praw
Obywatelskich nad XII Zjazdem Polskiego
Towarzystwa Psychiatrycznego 17–19.06.2004 r.
20. Konferencja w ramach Programu Edukacja
dla Rozwoju „Ku szkole obywatelskiej” 29.06.2004 r.
21. Seminarium „Miejsce i rola młodzieżowych
ośrodków wychowawczych w systemie resocjalizacji
(na styku działań resortów)” 29.06.2004 r.
22. Konferencja „Samozatrudnienie – uwarunkowania
i konsekwencje w sferze praw pracowniczych” 30.06.2004 r.
23. Konferencja poświęcona globalizacji
edukacji prawniczej 22–24.07.2004 r.
24. Konferencja w ramach Programu Edukacja
dla Rozwoju „Strategia wychowania młodzieży
do odpowiedzialności za siebie i społeczeństwo” 14.09.2004 r.
25. Konferencja „Dostęp do informacji, poradnictwa
obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej –
propozycje rozwiązań”. 6.10.2004 r.

- | | |
|---|---------------|
| 26. Konferencja „Prawa i wolności człowieka i obywatela – refleksje na gruncie różnych dziedzin prawa” | 13.10.2004 r. |
| 27. Regionalna Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej „Prawdziwie wspólna Europa czyli o praktycznych pożytkach i zadaniach wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej”. Wrocław | 23.10.2004 r. |
| 28. Konferencja w ramach Programu Edukacja dla Rozwoju „Misja – Pasja – Kompetencja status nauczyciela i jego przygotowanie do zawodu” | 25.10.2004 r. |
| 29. Konferencja „Mobbing”. | 26.10.2004 r. |
| 30. Konferencja „Przestrzeń medialna jako przestrzeń publiczna. Współpraca i współodpowiedzialność” | 4.11.2004 r. |
| 31. IV Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej „Aktywizacja środowisk lokalnych”. Kraków | 10.11.2004 r. |
| 32. Gala finałowa VI edycji Konkursu Pro Publico Bono. Kraków | 11.11.2004 r. |
| 33. Konferencja zorganizowana przy współudziale władz lokalnych „Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem”. Rzeszów | 8.12.2004 r. |

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

- | | |
|---|-----------------|
| 1. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Strasbourgu. | 9–11.02.2004 r. |
| 2. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ombudsmanem Republiki Albanii. Tirana | 16.03.2004 r. |
| 3. Udział Zastępcy RPO w Konferencji Europejskich Ombudsmanów i Zgromadzeniu Ogólnym Europejskiego Instytutu Ombudsmanów w Budapeszcie. | 10.05.2004 r. |

- | | |
|--|------------------|
| 4. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu „Polsko-Ukraiński Salon Osobistości”. Lwów | 18.05.2004 r. |
| 5. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Konferencji ombudsmanów niemieckiego obszaru językowego. Wiedeń | 22–23.06.2004 r. |
| 6. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich na posiedzeniu Zarządu Europejskiego Instytutu Ombudsmana. Zurich | 4.08.2004 r. |
| 7. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Zarządu Europejskiego Instytutu Ombudsmana. Moguncja | 8.10.2004 r. |
| 8. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Szczycie ombudsmanów krajów Grupy Wyszehradzkiej. Poprad | 20–22.10.2004 r. |
| 9. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w sesji naukowej pt. „Ograniczenie uprawnień parlamentów”. Bamberg (RFN) | 13–14.11.2004 r. |
| 10. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w obchodach z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka. Bratysława | 9.12.2004 r. |
| 11. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Ustanowienie instytucji ombudsmana”. Istambuł | 10–11.12.2004 r. |

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

- | | |
|--|------------------|
| 1. Spotkanie w ramach realizacji projektu Inclusion Europe – Sprawiedliwość, Prawa i Integracja dla Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie”. Bruksela (Belgia) | 6–9.03.2004 r. |
| 2. Konferencja Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie na temat antysemityzmu. Berlin | 8.03.2004 r. |
| 3. Konferencja Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie na temat antysemityzmu. Berlin | 27–28.04.2004 r. |
| 4. Udział w konferencji „Europa w działaniu – 2004” nt. zwalczania dyskryminacji osób z niepełnosprawnością intelektualną i ich rodzin. Dublin | 27–29.05.2004 r. |

- | | |
|---|------------------|
| 5. Udział w szkoleniu w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Strasbourg (Francja) | 20–30.09.2004 r. |
| 6. Udział w obradach Okrągłego Stołu Narodowych Instytucji Praw Człowieka. Berlin | 25–26.11.2004 r. |
| 7. Spotkanie nt. edukacji w dziedzinie praw człowieka. Berlin | 3–4.12.2004 r. |
| 8. Europejska konferencja Okrągłego Stołu nt. „Rasizm i ksenofobia a działalność agencji ds. podstawowych praw człowieka Unii Europejskiej”. Wiedeń | 16.12.2004 r. |

Wizyty gości zagranicznych
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

- | | |
|--|---------------|
| 1. Wizyta w Biurze RPO ekspertów szwedzkiego parlamentu, przygotowujących studium porównawcze dotyczące funkcjonowania instytucji ochrony praw obywatelskich w Niemczech, Szwecji i Polsce | 30.01.2004 r. |
| 2. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli organizacji pozarządowych, dziennikarzy i działaczy samorządowych z Armenii | 11.02.2004 r. |
| 3. Wizyta w Biurze RPO delegacji z Armenii | 19.02.2004 r. |
| 4. Wizyta w Biurze RPO delegacji Senatu Republiki Kazachstanu. | 26.02.2004 r. |
| 5. Wizyta w Biurze RPO Ambasadora Republiki Francuskiej w Polsce | 2.03.2004 r. |
| 6. Wizyta w Biurze RPO delegacji parlamentu uzbeckiego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich Republiki Uzbekistanu | 3.03.2004 r. |
| 7. Wizyta w Biurze RPO Członka Moskiewskiej Helsińskiej Grupy, Członka Komisji Ekspertów przy Ombudsmanie Rosyjskiej Federacji. | 4.03.2004 r. |
| 8. Wizyta w Biurze RPO Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. | 4.03.2004 r. |
| 9. Spotkanie w Biurze RPO z dziennikarzami z Kazachstanu, Uzbekistanu i Kirgistanu. | 15.03.2004 r. |
| 10. Wizyta w Biurze RPO Dyrektora Biura Regionalnego na Europę Środkową Międzynarodowego Czerwonego Krzyża | 17.03.2004 r. |

- | | |
|---|---------------------|
| 11. Spotkanie w Biurze RPO z działaczami i pracownikami organizacji z Gruzji. | 19.03.2004 r. |
| 12. Wizyta w Biurze RPO dziennikarzy z Kazachstanu, Uzbekistanu i Kirgistanu. | 26.03.2004 r. |
| 13. Wizyta w Biurze RPO Ombudsmana Unii Europejskiej | 28.04.–2.05.2004 r. |
| 14. Wizyta w Biurze RPO Dyrektora Biura Ombudsmana Republiki Azerbejdżanu | 11.05.2004 r. |
| 15. Spotkanie Zastępcy RPO z dziennikarzami gruzińskimi | 12.05.2004 r. |
| 16. Wizyta w Biurze RPO delegacji Sądu Najwyższego Republiki Ukrainy | 13.05.2004 r. |
| 17. Wizyta w Biurze RPO głównego eksperta Narodowego Centrum ds. praw człowieka z Republiki Kazachstanu | 13.05.2004 r. |
| 18. Wizyta w Biurze RPO delegacji Krajowej Rady Sądownictwa Republiki Węgierskiej | 3.06.2004 r. |
| 19. Wizyta w Biurze RPO Konsula Generalnego Republiki Uzbekistanu | 9.06.2004 r. |
| 20. Wizyta w Biurze RPO Rzecznika Praw Obywatelskich Armenii. | 16.06.2004 r. |
| 21. Wizyta w Biurze RPO delegacji z Białorusi | 30.08.2004 r. |
| 22. Seminarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem Ombudsmanów Litwy. Zakopane | 6–9.09.2004 r. |
| 23. Wizyta w Biurze RPO Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. | 17.09.2004 r. |
| 24. Udział w spotkaniu z Sekretarzem Generalnym Rady Europy nt. roli organizacji pozarządowych w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego. Warszawa | 1.10.2004 r. |
| 25. Wizyta w Biurze RPO Pełnomocnika do Spraw Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej | 4.10.2004 r. |
| 26. Wizyta w Biurze RPO delegacji Europejskiego Komitetu ds. zapobiegania torturom i nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu | 6.10.2004 r. |
| 27. Wizyta w Biurze RPO delegacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej | 14.10.2004 r. |

28. Udział w seminarium dla lekarzy psychiatrów z Kirgizji nt. „Ochrona praw człowieka w systemie opieki psychiatrycznej”, wykład nt. „Prawa pacjenta w praktyce pracy RPO” Warszawa 16.10.2004 r.
29. Spotkanie w Biurze RPO z dziennikarzami, działaczami organizacji pozarządowych oraz przedstawicielami władz lokalnych z Mołdowy nt. roli i działań RPO w ochronie praw obywatelskich na styku z samorządem terytorialnym. 22.10.2004 r.
18.11.2004 r.
30. Spotkanie Zastępcy RPO ze sprawozdawcami Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji nt. pracy polskiego ombudsmana w dziedzinie zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej 27.10.2004 r.
31. Spotkanie ombudsmanów Rady Państw Morza Bałtyckiego zorganizowane w Biurze RPO pt. „Ombudsman a współczesne patologie rodziny”. 17–18.11.2004 r.
32. Wizyta w Biurze RPO delegacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Łotwy 25.11.2004 r.
33. Wizyta w Biurze RPO pracowników Urzędu Ombudsmana Kazachstanu 6–10.12.2004 r.
34. Wizyta w Biurze RPO ekspertów penitencjarnych z Rosji 14.12.2004 r.
35. Wizyta w Biurze RPO grupy Ukraińców – kandydatów na przyszłych mediatorów 17.12.2004 r.

NOTATKI

NOTATKI

NOTATKI

NOTATKI

NOTATKI