

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RAPORT

O KORESPONDENCJI MIĘDZY RZECZNIKIEM PRAW OBYWATELSKICH A ORGANAMI
PAŃSTWA W SPRAWACH PRZESTRZEGANIA PRAW DZIECI DO ŻYCIA I ZDROWIA,
EDUKACJI, ŻYCIA W RODZINIE I GODZIWYCH WARUNKÓW SOCJALNYCH ORAZ DO
BEZPIECZNEGO ROZWOJU

W OKRESIE OD 14 LUTEGO 2006 DO 31 SIERPNI 2009

„BIAŁA KSIĘGA”

WARSZAWA, LISTOPAD 2009

BIULETYN RPO – MATERIAŁY NR 68
ZESZYTY NAUKOWE
Ochrona dzieci a przyszłość demograficzna Polski
Protection of children and demographic future of Poland

Komitety Redakcyjny Biuletynów RPO

Redaktor Naczelny:

Prof. dr hab. Marek Zubik

Członkowie Komitetu:

- Prof. dr hab. Stefan Jackowski
- Ks. Prof. dr hab. Franciszek Longchamps de Bérier
- Prof. dr hab. Cezary Mik
- Prof. dr hab. Lech Morawski
- Prof. dr hab. Grażyna Skapska
- Prof. dr hab. Zbigniew Stawrowski
- Prof. dr hab. Janusz Szymborski
- Prof. dr hab. Jerzy Zajadło

Redakcja Biuletynu: Prof. dr hab. Janusz Szymborski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich,
Wszelchnica Polska – Szkoła Wyższa TWP w Warszawie

Opracowanie naukowe części I – „Społeczno-ekonomiczne następstwa rozwoju procesów
demograficznych do 2035 r.”:

Prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki, Przewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej,
Szkoła Główna Handlowa

Prof. dr hab. Janusz Witkowski, Wiceprezes Głównego Urzędu Statystycznego,

Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa w Kielcach

Prof. dr hab. Janusz Szymborski, BRPO, WP SW TWP w Warszawie

Opracowanie naukowe części II – „Ochrona dzieci w dobie kryzysu”:

Prof. dr hab. Janusz Szymborski BRPO, WP SW TWP w Warszawie

Mirosław Wróblewski, BRPO, Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego

Opracowanie naukowe części III – „Raport o korespondencji między Rzecznikiem Praw
Obywatelskich a organami państwa w sprawach ochrony praw dzieci do życia i zdrowia,
edukacji, życia w rodzinie i godziwych warunków socjalnych oraz do bezpiecznego rozwoju
– „Biała Księga”:

Prof. dr hab. Janusz Szymborski, BRPO

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
www.rpo.gov.pl

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2010

<p>Skrót do cytowania Biuletyn RPO – MAT. NR 68 ZESZYTY NAUKOWE</p>
--

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w listopadzie 2009 r.
Podpisano do druku w lutym 2010 r.

Opracowanie graficzne, DTP, korekta, druk i oprawa:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczak
www.grzeg.com.pl

SPIS TREŚCI

NOTA REDAKCYJNA	4
ROZDZIAŁ I PRAWO DO ŻYCIA I ZDROWIA	7
1.1. Opieka nad matką i dzieckiem. Karta Praw Kobiety Rodzącej.....	7
1.2. Medycyna szkolna.....	153
1.3. Opieka paliatywno-hospicyjna. Karta Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu.....	204
1.4. Zakażenia i choroby zakaźne	219
ROZDZIAŁ II PRAWO DO EDUKACJI	282
2.1. Nierówności w dostępie do edukacji szkolnej	282
2.2. Nierówności w dostępie do edukacji przedszkolnej.....	335
2.3. Organizacja procesu nauczania	407
2.4. Klasyfikacja wyników nauczania – sprawdziany i egzaminy	487
ROZDZIAŁ III PRAWO DO ŻYCIA W RODZINIE I DO GODZIWYCH WARUNKÓW SOCJALNYCH	603
3.1. Realizacja przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego	603
3.2. Problemy w opiece nad dziećmi przebywającymi w placówkach i w rodzinach zastępczych	636
3.3. Świadczenia rodzinne i świadczenia alimentacyjne.....	712
ROZDZIAŁ IV PRAWO DO BEZPIECZNEGO ROZWOJU, OCHRONA PRZED PRZEMOCĄ, ZAPOBIEGANIE DEMORALIZACJI I PRZESTĘPCZOŚCI NIELETNICH	814
4.1. Ochrona przed przemocą.....	814
4.2. Ochrona przed demoralizacją i zwalczanie przestępczości nieletnich	996
4.3. Zapobieganie wypadkom i urazom	1114
ROZDZIAŁ V WYSTĄPIENIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I SĄDÓW	1156
ROZDZIAŁ VI ZAMIAST ZAKOŃCZENIA. ZESTAWIENIE REZULTATÓW WYSTĄPIEŃ W SPRAWACH DZIECI	1174
WYKAZ SYGNATUR SPRAW RPO	1175

NOTA REDAKCYJNA

W ciągu 20 lat obecności instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w życiu publicznym naszego kraju sprawy związane z ochroną praw dzieci stanowiły istotną część działalności kolejnych Rzeczników. Powołanie na mocy ustawy z 6 stycznia 2000 roku Rzecznika Praw Dziecka nie wpłynęło, jak wykazują informacje roczne od 2001 roku, na zmniejszenie liczby napływających spraw oraz liczby wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do organów państwa w sprawach dotyczących przestrzegania praw dziecka w Polsce.

Wyniki analizy treści licznych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do organów państwa oraz treści zawartych w odpowiedziach adresatów, stwarzają możliwość zarysowania w miarę spójnego i całościowego obrazu stanu przestrzegania praw dziecka w Polsce, a także określenia niezbędnych środków zaradczych, które powinny być podjęte w celu poprawy sytuacji dzieci. Najbardziej aktualne omówienie tej problematyki zawarte jest w artykułach zamieszczonych w Części II Biuletynu RPO Nr 68 Materiały – ZESZYTY NAUKOWE.

Niniejszy Raport stanowi integralną część tego Biuletynu i obejmuje korespondencję Rzecznika Praw Obywatelskich z organami państwa w sprawach dzieci prowadzoną w okresie od 14 lutego 2006 roku do 31 sierpnia 2009 roku.

Rozdział pierwszy zawiera korespondencję dotyczącą prawa dzieci do życia i zdrowia. Ta problematyka była treścią 48 wystąpień Rzecznika w 22 sprawach związanych z: opieką nad matką i dzieckiem, ze szczególnym uwzględnieniem opieki okołoporodowej; opieką zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym, zwłaszcza odnośnie do uczniów przewlekle chorych i niepełnosprawnych; opieką paliatywno-hospicyjną nad dziećmi śmiertelnie chorymi. W następujących kwestiach wystąpienie Rzecznika było aż pięciokrotnie ponawiane ze względu na niesatysfakcjonujące odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia: odpowiedzialność karna lekarza za czyn polegający na uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego; nieprzestrzeganie praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem, w tym bezprawne pobieranie przez publiczne szpitale opłat od pacjentek oddziałów położniczych; problemy wynikające z ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, w tym opóźnienia w wykonaniu zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawartych w wyroku w sprawie A. Tysiąc przeciwko Polsce oraz w sprawie uzasadnionych wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczących brzmienia niektórych przepisów przywołanej wyżej ustawy.

Rozdział drugi obejmuje korespondencję związaną z prawem dzieci do edukacji, co było tematem 67 wystąpień Rzecznika w 42 sprawach problemowych dotyczących dostępu do edukacji

przedszkolnej i szkolnej, organizacji procesu nauczania oraz klasyfikacji wyników nauczania – sprawdzianów i egzaminów. Aż siedmiokrotnie Rzecznik występował w sprawie potrzeby uregulowania procedury przeprowadzania egzaminów gimnazjalnych i maturalnych oraz czterokrotnie w sprawie rekrutacji do przedszkoli.

Na **Rozdział trzeci** składa się korespondencja odnosząca się do prawa dzieci do życia w rodzinie i do godziwych warunków socjalnych. Tej tematyki dotyczyło 40 wystąpień Rzecznika w 29 sprawach związanych z niedostatkami w realizacji przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, problemami w opiece nad dziećmi przebywającymi w placówkach i w rodzinach zastępczych oraz trudnościami w uzyskaniu świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych. W większości tych przypadków nie było potrzeby ponawiania wystąpień.

Rozdział czwarty ilustruje korespondencję dotyczącą prawa do szeroko rozumianego bezpieczeństwa na kolejnych etapach rozwoju dziecka. Ochronie dzieci przed przemocą, zapobieganiu demoralizacji i przestępczości nieletnich, prewencji wypadków i urazów zostało poświęconych 59 wystąpień Rzecznika w 26 sprawach problemowych. Aż siedmiokrotnie wystąpienia Rzecznika dotyczyły ochrony dzieci przed stosowaniem kar cielesnych wobec dzieci; sześciokrotnie problemu nieskuteczności wykonywania orzeczeń sądów rodzinnych o umieszczeniu nieletnich w placówkach oraz zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych/młodzieżowych ośrodkach socjoterapii; pięciokrotnie w sprawie konieczności wzmocnienia uprawnień pokrzywdzonych w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich; pięciokrotnie w sprawie potrzeby wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” oraz konieczności poszerzenia ochrony praw dzieci będących ofiarami handlu ludźmi.

Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego (10) i Sądów(24) zostały ujęte w syntetycznej formie w **Rozdziale piątym**.

W zamykającym Białą Księgę **Rozdziale szóstym** podano liczbowe zestawienie rezultatów wystąpień Rzecznika do organów państwa w sprawach dzieci.

Niniejszy Raport zawiera 214 wystąpień generalnych, które w okresie 3 lat i 6 miesięcy Rzecznik skierował do odpowiednich ministerstw odpowiedzialnych za realizację praw dzieci, a także wystąpienia do Premiera RP i komisji parlamentarnych. Ogółem podjęto 119 spraw problemowych, co oznacza, że wystąpienia były zazwyczaj ponawiane. Wskaźnik wystąpień na 1 sprawę wyniósł ogółem 1,8 i był najwyższy w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa – 2,3 oraz zdrowia -2,2 a najniższy w sprawach dotyczących rodziny i warunków socjalnych – 1,4 oraz edukacji – 1,6.

Do oceny efektywności zakwalifikowano 202 wystąpienia, z których jedynie 31, tj. ok. 15% można było uznać za w pełni załatwione z pożytkiem dla dzieci i ich rodzin. W 121 przypadkach, co stanowiło ok. 60%, wysiłki Rzecznika zakończyły się tylko częściowym powodzeniem, natomiast

50 wystąpień, tj. 25% załatwiono negatywnie, jednak w zdecydowanej większości tych spraw istnieją racjonalne argumenty do kontynuowania nacisku na organy władzy państwowej w celu pełnej realizacji praw dziecka i rodziny.

Ponadto w 24 sprawach dotyczących dzieci Rzecznik występował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Spośród 19 rozstrzygniętych już spraw, aż 16, tj. 84,2% zakończyło się postanowieniami uwzględniającymi wnioski Rzecznika.

W analizowanym okresie do Trybunału Konstytucyjnego skierowanych zostało 10 wystąpień. Trybunał rozpatrzył dotychczas 5 spraw, i w 4 postanowieniach uwzględnił wnioski Rzecznika.

Zwraca uwagę wysoka efektywność w realizacji wniosków kierowanych do organów wymiaru sprawiedliwości.

Ze względów redakcyjnych niniejsza księga nie obejmuje obfitej korespondencji pomiędzy Zespołami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich a Departamentami Ministerstw. Odręczne akapity oraz treści pieczętek w odpowiedziach adresatów zostały zapisane w formie drukowanej. Znaczna objętość Raportu oraz względy oszczędnościowe zdecydowały o formie publikacji na nośniku elektronicznym.

ROZDZIAŁ I
PRAWO DO ŻYCIA I ZDROWIA

1.1. Opieka nad matką i dzieckiem. Karta Praw Kobiety Rodzącej

RPO-533891-II/06/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą urodzenia się Wiktorii K. w Szpitalu Miejskim Św. Trójcy w Płocku z ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu wskutek błędów popełnionych przez lekarzy w okresie przedporodowym.

W sprawie błędów lekarskich, które doprowadziły do nieodwracalnych zmian u Wiktorii K. prowadzono kilka postępowań karnych, z których jedno, dotyczące samego przebiegu porodu, zakończyło się wydaniem przez Sąd Rejonowy w Płocku prawomocnego wyroku uniewinniającego lekarza, od popełnienia zarzucanego mu czynu z art. 156 § 1 pkt 2 i § 2 Kk (sygn. akt II.K 411/03).

Ponadto, śledztwo prowadzone w sprawie nieumyślnego spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu Wiktorii K. w kierunku art. 156 § 1 - 3 Kk i art. 160 § 1 i 2 Kk zostało zakończone wydaniem prawomocnego postanowienia o umorzeniu, albowiem -zdaniem urzędu prokuratorskiego - przedmiotem ochrony w tych przepisach jest człowiek od chwili narodzin do śmierci. Także postępowanie dotyczące narażenia na niebezpieczeństwo zdrowia i życia matki dziewczynki zostało umorzone na mocy postanowienia Prokuratora Rejonowego w Płocku z dnia 31 maja 2006 r. - sygn. akt 2.Ds.33/06 (obecnie czeka na rozpoznanie przez sąd zażalenie pokrzywdzonej na to postanowienie).

Na tle powyższej sprawy pojawiła się wątpliwość, sygnalizowana także w mediach, czy w kodeksie karnym nie występuje luka, skoro nie można skutecznie ścigać czynu lekarza polegającego na uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego.

Należy jednak wskazać na przepis art. 157a Kk, zgodnie z którym „Kto powoduje uszkodzenie ciała dziecka poczętego lub rozstrój zdrowia zagrażający jego życiu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”

Artykuł 157a został wprowadzony do Kodeksu karnego ustawą z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz ustawy o zawodzie lekarza (Dz. U. Nr 64, poz. 729), która weszła w życie w dniu 17 sierpnia 1999 r. Nowelizacja ta była próbą realizacji postulatów

zapewnienia ochrony podmiotowości prawnej dziecka poczętego. Stanowiła też nawiązanie do zmiany treści Kodeksu karnego z 1969 r. (dalej - d.Kk) spowodowanej uchwaleniem ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78). Ustawa ta m.in. wprowadzała do d.Kk pojęcie dziecka poczętego, określała zasady penalizacji zabójstwa dziecka poczętego oraz dodawała art. 156a d.Kk, którego treść jest niemal identyczna z treścią art. 157a k.k.

Przepis art. 156a d.Kk został uchylony na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 139, poz. 646), a następnie przywrócony w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK 1997 nr 2, poz. 19 (zob. Dz. U. z 1997 r. Nr 157, poz. 1040).

W wyroku tym Trybunał stwierdził, iż art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 139 poz. 646) jest niezgodny z art. 1 oraz art. 79 ust. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późniejszymi zmianami) przez to, że ograniczył prawną ochronę zdrowia dziecka poczętego do tego stopnia, że pozostałe środki prawne nie spełniają wymogu dostatecznej ochrony tej wartości konstytucyjnej.

Trybunał uznał bowiem, że „uchylenie art. 156a spowodowało takie ograniczenie intensywności ochrony zdrowia dziecka poczętego, iż pozostałe po derogacji tego przepisu środki prawne służące tej ochronie nie spełniają wymogów «dostatecznej ochrony». Z tego powodu należy uznać uchylenie art. 156a za naruszenie konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla ochrony zdrowia dziecka poczętego, mających swoją podstawę w art. 1 oraz 79 ust. 1” tzw. Małej Konstytucji.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż przepis art. 157 a Kk przewiduje sankcję za uszkodzenie ciała dziecka poczętego lub spowodowanie rozstroju jego zdrowia. Podkreślenia wymaga, iż podmiotem tego przestępstwa może być każdy, nie tylko lekarz, przy czym warunkiem przestępności jest umyślność spowodowania skutku, o którym mowa w tym przepisie, co wynika z zasady wyrażonej w art. 8 Kk.

Działanie w zamiarze spowodowania uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia zagrażającego życiu dziecka poczętego, w szczególności przez lekarza, w praktyce jest jednak czymś zupełnie wyjątkowym. Najczęściej jest ono rezultatem karygodnej lekkomyślności lub niedbalstwa (świadomego albo nieświadomego naruszenia obowiązku wymaganej ostrożności), które obecnie pozostaje bezkarne. Jest to poważna i dolegliwa luka w regulacji prawnej, która wymaga pilnego usunięcia (tak: A. Marek, w: „Kodeks karny. Komentarz” DW ABC 2005, podobnie J. Potulski w komentarzu do art. 157a Kk - Lex/el 2003).

Na kanwie niniejszej sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich podziela przytoczone stanowisko komentatorów. Wydaje się bowiem, iż praktyka stosowania powołanego przepisu art. 157a Kk przez organy postępowania dowodzi, iż nie spełnia on wskazanego w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymogu dostatecznej ochrony zdrowia dziecka poczętego.

W poprzedniej kadencji Sejmu przewidywano zmianę treści przedmiotowego artykułu poprzez dodanie § 1 a o treści „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku” (za: A. Marek op. cit.). Projekty zmian w Kodeksie karnym będące obecnie przedmiotem procesu legislacyjnego nie zawierają tej poprawki.

W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego zagadnienia a także o poinformowanie Rzecznika, czy prowadzone są obecnie prace zmierzające do znowelizowania omawianego przepisu poprzez dodanie formy nieumyślnej przestępstwa wymienionego w art. 157a § 1 Kk.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

DL-P-I 0760-6/06 /

dotyczy: RPO-53389MI/06/PS/

Pan Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do pisma Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z 16 czerwca 2006 r., RPO-533891-II/06/PS, dotyczącego przewidzianego przepisami kodeksu karnego zakresu ochrony zdrowia dziecka poczętego i podniesionych w tym piśmie interesujących argumentów przemawiających za poszerzeniem tej ochrony, w szczególności poprzez objęcie penalizacją nieumyślnych zachowań, prowadzących do skutku określonego w art. 157a kodeksu karnego, uprzejmie informuję, że w pełni podzielam przedstawione argumenty, prowadzące do wniosku, iż stan normatywny *de lege lata* nie spełnia wymogu dostatecznej ochrony zdrowia dziecka poczętego.

Istniejąca luka prawna wyrażająca się objęciem penalizacją z mocy powołanego wyżej artykułu kodeksu karnego jedynie umyślnych zachowań sprawcy prowadzących do skutku w postaci uszkodzenia ciała dziecka poczętego lub rozstroju zdrowia zagrażającego jego życiu została dostrzeżona w trakcie prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad nowelizacją kodeksu karnego.

Przygotowany w wyniku tych prac projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw przewiduje nowelizację art. 157a kk zmierzającą do objęcia penalizacją, w § 2 tego artykułu, nieumyślnego spowodowania skutku określonego w § 1, który zawiera dotychczasową treść art. 157a. Według projektu, ten nieumyślny występki zagrożony byłby karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Podkreślić należy, że projekt przewiduje nadto zaostrzenie penalizacji za występki umyślny określony w § 1 art. 157a, który byłby zagrożony wyłącznie karą pozbawienia wolności do lat 3, zaś w § 3 art. 157a statuuje kontratyp obejmujący następstwa leczniczych działań lekarza, koniecznych dla uchylenia niebezpieczeństwa grożącego zdrowiu lub życiu kobiety ciężarnej albo dziecka poczętego. Z kolei w § 4 art. 157a projekt nowelizacji kodeksu karnego stanowi, że matka dziecka, która dopuszcza się czynu określonego w § 1 albo § 2, nie podlega karze.

Projekt nowelizacji kodeksu karnego znajduje się na końcowym etapie prac wewnątrzresortowych. Wejście w życie jego zapisów pozwoli na usunięcie również tej luki prawnej, która dotyczy zakresu ochrony zdrowia dziecka poczętego, a na której istnienie Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich wskazał w swoim piśmie, niemożliwej do zaakceptowania zarówno ze względów aksjologicznych, jak i politycznokryminalnych.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ *Beata Kempa*
SEKRETARZ STANU

RPO-533891-II/06/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. dr hab. Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze

Wystąpieniem z dnia 16 czerwca 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dotyczącej wątpliwości, czy w kodeksie karnym nie występuje luka, powodująca niemożność skutecznego ścigania czynu lekarza polegającego na uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego.

Wątpliwości tej nie rozwiewa do końca treść art. 157a Kk, zgodnie z którym „Kto powoduje uszkodzenie ciała dziecka poczętego lub rozstrój zdrowia zagrażający jego życiu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”

Artykuł 157a został wprowadzony do Kodeksu karnego ustawą z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz ustawy o zawodzie lekarza (Dz. U. Nr 64, poz. 729), która weszła w życie w dniu 17 sierpnia 1999 r. Nowelizacja ta była próbą realizacji postulatów zapewnienia ochrony podmiotowości prawnej dziecka poczętego. Stanowiła też nawiązanie do zmiany treści Kodeksu karnego z 1969 r. (dalej - d.Kk) spowodowanej uchwaleniem ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78). Ustawa ta m.in. wprowadzała do d.Kk pojęcie dziecka poczętego, określała zasady penalizacji zabójstwa dziecka poczętego oraz dodawała art. 156a d.Kk, którego treść jest niemal identyczna z treścią art. 157a k.k.

Przepis art. 156a d.Kk został uchylony na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 139, poz. 646), a następnie przywrócony w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK 1997 nr 2, poz. 19 (zob. Dz. U. z 1997 r. Nr 157, poz. 1040).

W wyroku tym Trybunał stwierdził, iż art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 139 poz. 646) jest niezgodny z art. 1 oraz art. 79 ust. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późniejszymi zmianami) przez to, że ograniczył prawną ochronę zdrowia dziecka poczętego do tego stopnia, że pozostałe środki prawne nie spełniają wymogu dostatecznej ochrony tej wartości konstytucyjnej.

Trybunał uznał bowiem, że „uchylenie art. 156a spowodowało takie ograniczenie intensywności ochrony zdrowia dziecka poczętego, iż pozostałe po derogacji tego przepisu środki prawne służące tej ochronie nie spełniają wymogów dostatecznej ochrony. Z tego powodu należy uznać uchylenie art. 156a za naruszenie konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla ochrony zdrowia dziecka poczętego, mających swoją podstawę w art. 1 oraz 79 ust. 1” tzw. Małej Konstytucji.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż przepis art. 157 a Kk przewiduje sankcję za uszkodzenie ciała dziecka poczętego lub spowodowanie rozstroju jego zdrowia. Podkreślenia wymaga, iż podmiotem tego przestępstwa może być każdy, nie tylko lekarz, przy czym warunkiem przestępności jest umyślność spowodowania skutku, o którym mowa w tym przepisie, co wynika z zasady wyrażonej w art. 8 Kk.

Działanie w zamiarze spowodowania uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia zagrażającego życiu dziecka poczętego, w szczególności przez lekarza, w praktyce jest jednak czymś zupełnie wyjątkowym. Najczęściej jest ono rezultatem karygodnej lekkomyślności lub niedbalstwa (świadomego albo nieświadomego naruszenia obowiązku wymaganej ostrożności), które obecnie pozostaje bezkarne. Jest to poważna i dolegliwa luka w regulacji prawnej, która wymaga pilnego usunięcia (tak: A. Marek, w: „Kodeks karny. Komentarz” DW ABC 2005, podobnie J. Potulski w komentarzu do art. 157a Kk - Lex/el 2003).

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela przytoczone stanowisko komentatorów. Wydaje się bowiem, iż praktyka stosowania powołanego przepisu art. 157a Kk przez organy postępowania dowodzi, iż nie spełnia on wskazanego w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymogu dostatecznej ochrony zdrowia dziecka poczętego.

Z uzyskanej przez Rzecznika odpowiedzi wynikało, iż projekt stosownych zmian art. 157a k.k. został skierowany do Sejmu.

O ile jednak Rzecznikowi wiadomo, projekty zmian w Kodeksie karnym będące obecnie przedmiotem procesu legislacyjnego nie zawierają tych poprawek.

W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego zagadnienia a także o poinformowanie Rzecznika, czy

prowadzone są obecnie prace zmierzające do znowelizowania omawianego przepisu poprzez dodanie formy nieumyślnej przestępstwa wymienionego w art. 157a § 1 Kk.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich

DL-P-I-0760-11/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 maja 2008 r., nr RPO-533891-II/06/PS, dotyczące rozszerzenia zakresu prawnokarnej ochrony zdrowia dziecka poczętego poprzez objęcie penalizacją zachowań nieumyślnych określonych w art. 157 a § 1 k.k. uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przepis art. 157 a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) przewiduje odpowiedzialność za spowodowanie uszkodzenia ciała dziecka poczętego lub rozstrój zdrowia zagrażający jego życiu.

Powołany przepis penalizuje jedynie umyślne zachowania sprawcy prowadzące do skutku w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia dziecka poczętego, pozostawiając poza zakresem kryminalizacji wypadki zachowań nieumyślnych.

W wyniku takiego unormowania wypadki spowodowania określonego przepisem § 1 skutku, będącego wynikiem niezachowania przez sprawcę czynu wymaganej w danych okolicznościach ostrożności pozostają zatem w obowiązującym stanie prawnym niekaralne.

W piśmiennictwie przedstawiany jest pogląd, przytoczony przez Rzecznika Praw Obywatelskich, że powyższe ograniczenie odpowiedzialności nie wydaje się zasadne. Zwraca się uwagę na wyjątkowość zachowań polegających na działaniu w zamiarze spowodowania uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia dziecka poczętego i sytuacje, w których skutek ten jest najczęściej rezultatem świadomego lub nieświadomego naruszenia obowiązku zachowania wymaganej okolicznościami ostrożności. Kwestia ta w sposób bezpośredni wiąże się z unormowaniem dotyczącym form winy nieumyślnej, określonych przepisem art. 9 § 2 k.k., w postaci lekkomyślności lub niedbalstwa.

Ministerstwo Sprawiedliwości, dostrzegając wagę przedstawionego problemu dotyczącego gwarancji realizacji zasady ochrony życia ludzkiego od momentu poczęcia do śmierci, rozważy podjęcie prac nad nowelizacją w tym zakresie kodeksu karnego.

Wprowadzenie karalności nieumyślnego typu czynu z art. 157 a § 1 k.k. polegającego na spowodowaniu uszkodzenia ciała dziecka poczętego lub rozstroju zdrowia zagrażającego jego życiu doprowadziłoby do usunięcia luki prawnej w płaszczyźnie ochrony zdrowia dziecka poczętego w zakresie postulowanym w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Zbigniew Wrona
PODSEKRETARZ STANU

RPO-533891-II/06/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. dr hab. Zbigniew Cwiąkalski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze

W wystąpieniach z dni: 16 czerwca 2006 r. i 14 maja 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poruszył problem niemożności skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego. W wystąpieniach tych wskazano w szczególności, iż podstawy do prowadzenia postępowania karnego nie może stanowić treść art. 157a k.k., albowiem warunkiem przestępności jest umyślność spowodowania skutku, o którym mowa w tym przepisie, co wynika z zasady wyrażonej w art. 8 k.k.

W odpowiedzi z dnia 27 czerwca 2008 r. (nr DL-P-I-0760-11/08) Rzecznik został poinformowany, iż ze względu na wagę przedstawionego problemu dotyczącego gwarancji zasady ochrony życia ludzkiego od momentu poczęcia do śmierci, w Ministerstwie Sprawiedliwości rozważone zostanie podjęcie prac nad nowelizacją kodeksu karnego w tym zakresie.

Jak jednak wynika z lektury projektów ustaw nowelizujących kodeks karny, zamieszczonych na internetowych stronach Ministerstwa Sprawiedliwości jak również rządowych projektów ustaw skierowanych w tym zakresie do Sejmu, do tej pory nie została przygotowana nowelizacja art. 157a k.k., penalizująca czyn polegający na nieumyślnym spowodowaniu uszkodzenia ciała dziecka poczętego lub rozstroju zdrowia zagrażającego jego życiu.

W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich, czy podjęte zostały prace nad nowelizacją wskazanego przepisu oraz - ewentualnie - na jakim etapie znajduje się obecnie proces legislacyjny, dotyczący omawianego problemu.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W wystąpieniach z dni: 16 czerwca 2006 r. oraz 14 maja i 20 listopada 2008 r. poruszałem problem niemożności skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego. W wystąpieniach tych wskazałem w szczególności, iż podstawy do prowadzenia postępowania karnego nie może w tym zakresie stanowić treść art. 157a k.k., albowiem warunkiem przestępności jest umyślność spowodowania skutku, o którym mowa w tym przepisie, co wynika z zasady wyrażonej w art. 8 k.k.

W odpowiedzi z dnia 27 czerwca 2008 r. (nr DL-P-I-0760-11/08) zostałem poinformowany, iż ze względu na wagę przedstawionego problemu dotyczącego gwarancji zasady ochrony życia ludzkiego od momentu poczęcia do śmierci, w Ministerstwie Sprawiedliwości rozważone zostanie podjęcie prac nad nowelizacją kodeksu karnego w tym zakresie.

Jak jednak wynika z lektury projektów ustaw nowelizujących kodeks karny, zamieszczonych na internetowych stronach Ministerstwa Sprawiedliwości jak również rządowych projektów ustaw skierowanych w tym zakresie do Sejmu, do tej pory nie została przygotowana nowelizacja art. 157a k.k., penalizująca czyn polegający na nieumyślnym spowodowaniu uszkodzenia ciała dziecka poczętego lub rozstroju zdrowia zagrażającego jego życiu.

W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie, czy podjęte zostały prace nad nowelizacją wskazanego przepisu oraz - ewentualnie - na jakim etapie znajduje się obecnie proces legislacyjny, dotyczący omawianego problemu.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W wystąpieniach z dni: 16 czerwca 2006 r. oraz 14 maja i 20 listopada 2008 r. poruszałem problem niemożności skutecznego ścigania czynu polegającego na nieumyślnym uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego. W wystąpieniach tych wskazałem w szczególności, iż podstawy do prowadzenia postępowania karnego nie może w tym zakresie stanowić treść art. 157a k.k., albowiem warunkiem przestępności jest umyślność spowodowania skutku, o którym mowa w tym przepisie, co wynika z zasady wyrażonej w art. 8 k.k.

W odpowiedzi z dnia 27 czerwca 2008 r. (nr DL-P-I-0760-11/08) zostałem poinformowany, iż ze względu na wagę przedstawionego problemu dotyczącego gwarancji zasady ochrony życia ludzkiego od momentu poczęcia do śmierci, w Ministerstwie Sprawiedliwości rozważone zostanie podjęcie prac nad nowelizacją kodeksu karnego w tym zakresie.

Pismem z dnia 2 lutego 2009 r. zwróciłem się do Pana Ministra o poinformowanie, czy zostały podjęte prace nad nowelizacją wskazanego przepisu oraz - ewentualnie - na jakim etapie znajduje się obecnie proces legislacyjny, dotyczący omawianego problemu.

Niestety, do dnia dzisiejszego nie otrzymałem odpowiedzi na powyższe pismo.

W związku z powyższym ponownie uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o biegu prac legislacyjnych w poruszanej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**Odpowiedź na apel Stowarzyszenia INVI Do Obrony Dzieci In Vitro oraz
Stowarzyszenia na Rzecz Leczenia Niepłodności i Wspierania Adopcji „Nasz
Bocian” w obronie godności dzieci poczętych in vitro**

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wyrażam głębokie zaniepokojenie zarówno formą, jak i treścią toczącej się w przestrzeni publicznej dyskusji nad propozycjami legislacyjnymi związanymi z zapłodnieniem „in vitro”. W swojej działalności już niejednokrotnie zajmowałem się tematyką systematyzacji standardów prawa medycznego, jako kwestią mającą bezpośredni wpływ na sferę praw i wolności człowieka. Między innymi występowałem do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ratyfikacji Konwencji *o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny: Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie*, zwanej Europejską Konwencją Bioetyczną. Przy tej okazji poruszyłem również problem prawnej regulacji zagadnienia zapłodnienia „in vitro”.

Niezależnie od etycznych oraz moralnych ocen procedury zapłodnienia „in vitro”, formułowanych przez różne środowiska, wyrażam stanowczy sprzeciw wobec stygmatyzacji osób urodzonych w wyniku zastosowania metod zapłodnienia pozaustrojowego. W demokratycznym państwie prawnym, nie mogą być akceptowane wypowiedzi dyskryminacyjne w stosunku do jakiegokolwiek grupy społecznej czy też indywidualnej osoby. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, będę, w dalszym ciągu, w ramach moich kompetencji, podejmował wszystkie możliwe działania aby zapobiegać takim sytuacjom.

Wyrażam też głębokie ubolewanie w związku z poziomem debaty publicznej na temat zapłodnienia pozaustrojowego. W dyskusji tej używa się argumentów, próbując stworzyć wrażenie „gorszej jakości” dzieci poczętych drogą „in vitro”, w celu napiętnowania tego sposobu prokreacji. W polskim prawie nakaz ochrony dobra dziecka stanowi jedną z najważniejszych zasad konstytucyjnych. Używanie wobec nich swoistej „mowy nienawiści”, przez osoby wypowiadające się w mediach publicznych, jest wysoce krzywdzące i nie powinno mieć miejsca w realiach współczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Dzieci nie mają wpływu na sposób, w jaki przychodzą na świat; od nas zależy jak je na tym świecie powitamy.

/-/ Janusz Kochanowski

Pan
Profesor
Zbigniew Religa
Minister Zdrowia

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Z listów obywateli, doniesień środków masowego przekazu oraz raportów Fundacji „Rodzić po Ludzku” wynika, że w publicznych szpitalach nie są przestrzegane prawa pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem. Naruszenie praw kobiet rodzących potwierdziły również wizytacje pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w wybranych szpitalach.

Analiza przepisów związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych wskazuje, że kobieta rodząca ma w ich świetle status pacjenta oraz osoby ubezpieczonej/świadczeniobiorcy.

Art. 68 Konstytucji RP, formułujący prawo do ochrony zdrowia, nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w stosunku m.in. do kobiet ciężarnych i dzieci - obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej. Warunki i zakres udzielania wymienionych świadczeń określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 z póź. zm.). Zgodnie z przepisami tej ustawy, świadczeniobiorcy mają prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w ustawie (art. 2, art. 13 i art. 15). Ubezpieczenie zdrowotne oparte jest w szczególności na zasadach równego traktowania i solidarności społecznej oraz zapewnienia ubezpieczonemu równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i wyboru świadczeniodawców spośród tych, którzy zawarli umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia (art. 65 ustawy).

Te podstawowe zasady ubezpieczenia zdrowotnego nie są powszechnie respektowane w przypadku kobiet rodzących. Przejawia się to m.in. w nieprzestrzeganiu zasady swobodnego wyboru szpitala oraz obowiązku prowadzenia listy oczekujących na odbycie planowego porodu, w sposób zapewniający poszanowanie zasady sprawiedliwego, równego, niedyskryminującego i przejrzystego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz zgodnie z ustalonymi kryteriami

medycznymi (art. 20 i art. 30 ustawy). O przyjęciu do szpitala, zwłaszcza w sytuacji ograniczonej liczby miejsc, decydują niejednokrotnie przesłanki poza medyczne, jak: ukończenie przez pacjentkę szkoły rodzenia prowadzonej przez dany szpital, lekarz prowadzący jest pracownikiem szpitala lub została wcześniej zawarta umowa o indywidualną opiekę położnej, pielęgniarki albo lekarza w trakcie porodu i po porodzie. Ponadto, szpitale publiczne - w ramach umów z firmami abonamentowymi świadczącymi usługi medyczne-zobowiązują się do zapewnienia klientkom tych firm pierwszeństwa w przyjęciu do szpitala w celu odbycia porodu.

Naruszenie zasady równego traktowania i solidarności społecznej oraz zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych polega przede wszystkim na pobieraniu przez publiczne szpitale dodatkowych opłat za tzw. usługi „ponadstandardowe”. Katalog tych opłat i ceny ustalane są przez poszczególne szpitale oddzielnie, na podstawie zarządzeń ich kierowników. Do najczęściej pobieranych opłat należą opłaty: za osobną salę do porodu, jednoosobowy pokój po porodzie, indywidualną opiekę lekarza, położnej lub pielęgniarki podczas porodu, cesarskiego cięcia oraz po porodzie, poród rodzinny, znieczulenie zewnątrzoponowe.

Pobieranie wymienionych opłat nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i stanowi niedopuszczalną praktykę publicznych szpitali. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ani żadne inne przepisy normujące działalność opieki zdrowotnej, nie ustalają zakresu świadczeń zdrowotnych uznanych jako świadczenia standardowe lub ponadstandardowe (tzw. koszyka świadczeń gwarantowanych) oraz nie przewidują możliwości pobierania przez świadczeniodawcę, który zawarł umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia, opłat od osób ubezpieczonych/świadczeniobiorców za inne świadczenia niż wskazane w ustawie i przepisach wydanych na jej podstawie. Zważyć należy, że świadczeń związanych z porodem nie wymienia art. 16 ust. 1 omawianej ustawy, określający rodzaje świadczeń, które nie przysługują świadczeniobiorcy na podstawie ustawy oraz załącznik do ustawy, ustalający wykaz świadczeń opieki zdrowotnej niefinansowanych ze środków publicznych (art. 17 ustawy). Ustawodawca uznał nadto, że przyjmowanie od osób ubezpieczonych opłat za świadczenia ustawowo należne im bez opłat, stanowi czyn karalny-wykroczenie podlegające karze grzywny (art. 193 pkt 4 i art. 194 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej).

Nie sposób nie zauważyć, że zgodnie z przepisami art. 33 i art. 34 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (jt. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89), publiczny zakład opieki zdrowotnej może pobierać opłaty od osób ubezpieczonych i innych osób uprawnionych, jeżeli przepisy odrębne przewidują odpłatność za ich udzielanie. W przypadku świadczeń określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, przepisy takie nie zostały wydane. Ponadto, w świetle art. 34 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, kierownik publicznego zakładu opieki zdrowotnej, upoważniony został jedynie do ustalenia wysokości opłat za świadczenia zdrowotne udzielane osobom nieuprawnionym w rozumieniu art. 33 ust. 1 ustawy.

Wiele do życzenia pozostawia również respektowanie praw pacjenta wynikających z art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a także przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (jt. Dz. U. 2005 r. Nr 226, poz. 1943 z póź. zm.), ustawy z dnia 5 lipca 1996r. o zawodach pielęgniarki i położnej (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602 z póź. zm.) oraz kodeksów etycznych tych zawodów. W polskiej opiece okołoporodowej dominuje paternalistyczny stosunek personelu medycznego do kobiety rodzącej, a prawa pacjenta postrzegane są wciąż jako dodatek do właściwej opieki.

Wśród naruszeń praw pacjentek, w szczególności wskazać należy na udzielanie świadczeń zdrowotnych bez wyraźnej i świadomej zgody - informowanie o zamiarze wykonania zabiegu i uzyskiwanie zgody ogranicza się z reguły do przypadków cesarskiego cięcia, porodu zabiegowego lub znieczulenia dołędźwiowego, a w przypadku innych świadczeń, poprzestaje się na zgodzie ogólnej, uzyskanej przy przyjęciu kobiety do szpitala.

Warunki lokalowe i wyposażenie wielu szpitali oraz przyjęta organizacja pracy nie pozwalają na zapewnienie rodzącym prawa do intymności i godności, a istniejące jednostanowiskowe sale porodowe i jednoosobowe pokoje łóżkowe są niejednokrotnie traktowane jako sale i pokoje o podwyższonym standardzie i udostępniane wyłącznie za opłatą, pomimo, iż organizowanie takich sal i pokoi jako standardu, przewiduje obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 213 poz. 1568) - § 19 pkt 2 rozporządzenia oraz załącznik Nr 1 pkt V do rozporządzenia.

Pobieranie opłat za usługi związane z ustawowo określonymi prawami pacjenta jest nie do przyjęcia i budzić musi stanowczy sprzeciw. Pobieranie tych opłat pozostaje w kolizji z wymienionymi przepisami ustawowymi i dyskryminuje osoby niezamożne. W sytuacji, gdy za poszanowanie intymności czy wsparcie bliskiej osoby podczas porodu (poród rodzinny) trzeba zapłacić, prawa pacjenta i godna opieka postrzegane są jako dobra luksusowe, na które mogą sobie pozwolić tylko nieliczni. W publicznych szpitalach dochodzi do tworzenia „wewnętrznych katalogów świadczeń gwarantowanych”, a tym samym wytworzenia podwójnych standardów opieki (i niejednokrotnie traktowania kobiet rodzących przez personel) - sali porodowej z udogodnieniami i dodatkowymi świadczeniami dla kobiet wnoszących opłaty oraz ogólnej, skromnie wyposażonej porodówki dla pozostałych rodzących, gdy tymczasem wiele zespołów porodowych i oddziałów położniczych wyremontowano i unowocześniono ze środków publicznych, a zatem ogółu obywateli.

Jednocześnie należy podkreślić, że w myśl art. 1 ust. 5 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, na terenie publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie mogą prowadzić działalności polegającej na udzielaniu takich samych świadczeń zdrowotnych, które są udzielane przez ten zakład, m.in. lekarze ginekolodzy i lekarze położnicy oraz pielęgniarki lub położne - wykonujący zawód w formie indywidualnej praktyki, indywidualnej specjalistycznej praktyki lub grupowej praktyki.

Niezrozumiałe jest przy tym odstępianie od finansowania ze środków publicznych usług szkół rodzenia, zważywszy, że szkoły te są nieocenioną pomocą dla matki, położnej, lekarza prowadzącego ciążę i odbierającego poród. Szkoła rodzenia przygotowuje kobietę i jej partnera (inną bliską osobę) do odbycia porodu i opieki nad noworodkiem (pielęgnacji, karmienia) oraz prowadzi edukację zdrowotną. Kobiety po szkole rodzenia rodzą bezpieczniej, są partnerkami personelu medycznego, rozpoznają oznaki zagrożenia (np. przedwczesnego porodu).

W konkluzji, pozwolę sobie zauważyć, że pobieranie dodatkowych opłat od pacjentek - przy braku jakichkolwiek działań Narodowego Funduszu Zdrowia i resortu zdrowia - zdaje się narastać i prowadzi do patologii. Pomimo publicznych wypowiedzi członków kierownictwa Ministerstwa Zdrowia odnośnie bezprawności pobierania powyższych opłat oraz składanych deklaracji w zakresie rozwiązania problemu, dotychczas nie jest znane oficjalne stanowisko resortu zdrowia w tej sprawie, a przede wszystkim brak działań w kierunku uporządkowania sytuacji oraz zapewnienia każdej kobiecie rodzącej prawa do godnego porodu i opieki nad noworodkiem.

Moim zdaniem, sprawa wymaga pilnego rozwiązania i uporządkowania, tak, aby poród odbywał się w interesie zdrowotnym kobiety i noworodka, a nie w interesie finansowym szpitala i pracowników medycznych. Niezbędne są również nowoczesne, powszechnie obowiązujące standardy opieki okołoporodowej, które ustalą odrębny (szczególny) status kobiety rodzącej w systemie opieki zdrowotnej, a także będą respektować zagwarantowane ustawowo prawa pacjenta oraz umożliwią walkę z rutyną i przestarzałymi praktykami.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w omawianej sprawie. Zobowiązany będę również za przekazanie informacji na temat działań Narodowego Funduszu Zdrowia i resortu zdrowia w sprawie zapewnienia przestrzegania obowiązujących przepisów prawa i praw pacjenta oraz rozwiązania omawianej sytuacji.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

MZ-UZ-ZR-71 -8 53 9-3/SK/07

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W ślad za pismem, znak: MZ-UZ-ZR-71-8539-2/SK/07, odnoszącym się do pisma Pana Rzecznika, znak: RPO-555872-X/07/AA, w sprawie *nie przestrzegania prawa pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem*, przekazuję następujące informacje uzupełniające w przedmiotowej sprawie,

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Centrala Funduszu zleciła dyrektorom oddziałów wojewódzkich Funduszu przeprowadzenie koordynowanej kontroli świadczeniodawców w zakresie pobierania dodatkowych opłat z tytułu wykonywania świadczeń związanych z porodem i opieką okołoporodową. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie, czy udzielanie świadczeń zdrowotnych związanych z porodem i opieką okołoporodową uzależnione było od pobierania od ubezpieczonych dodatkowych opłat lub przekazywania przez nich darowizn,

Oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia skontrolowały łącznie 377 świadczeniodawców, realizujących umowy w zakresie ginekologii i położnictwa.

Zgodnie z informacjami Funduszu w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych nie stwierdzono faktu uzależniania udzielania świadczeń związanych z porodem i/lub opieką okołoporodową od wniesienia przez ubezpieczonych opłat bezpośrednio na rzecz świadczeniodawcy. Świadczeniodawcy nie uzależniali realizacji świadczeń od wniesienia jakiegokolwiek opłaty, co oznacza, że nie stwierdzono pobierania opłat za wykonane świadczenia, które objęte są umową z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Mając na uwadze kwestię dotyczącą „porodów rodzinnych” i pobierania opłat za obecność w czasie porodu członka rodziny lub innej osoby bliskiej należy zaznaczyć, że ten rodzaj świadczenia nie jest objęty umową zawieraną z Funduszem, ale rozstrzygając możliwość pobierania w tym przypadku opłat należy uwzględnić przepisy o prawach pacjenta. W szczególności należy mieć na uwadze art. 19 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. *o zakładach opieki zdrowotnej* (Dz. U. Nr.91, poz. 408, z późn. zm.), zgodnie z którym w zakładach opieki zdrowotnej

przeznaczonych dla osób wymagających całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych pacjent ma również prawo do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej sprawowanej przez osobę bliską lub inną osobę wskazaną przez siebie. Dlatego też obecność w czasie porodu członka rodziny lub innej osoby bliskiej należy traktować jako element opieki pielęgnacyjnej i w związku z tym należy uznać, że jest to prawo pacjenta. Rozstrzygając natomiast możliwość pobierana w tym przypadku opłat należy mieć na uwadze art. 19 ust. 4 ustawy *o zakładach opieki zdrowotnej*, zgodnie z którym koszty realizacji tego uprawnienia nie mogą obciążać zakładu opieki zdrowotnej. W związku z powyższym należy stwierdzić, że w wypadku „porodów rodzinnych” świadczeniodawca może pobierać opłaty z tytułu obecności w czasie porodu osoby bliskiej, ale wysokość tych opłat nie może przekraczać kosztów ponoszonych przez świadczeniodawcę w związku z zapewnieniem realizacji tego prawa pacjenta.

Odnosząc się do kwestii „szkół rodzenia”, uprzejmie informuję, że rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2004 r. *w sprawie zakresu świadczeń zdrowotnych, w szczególności badań przesiewowych oraz okresów, w których te badania są przeprowadzane* (Dz. U. Nr 276, poz. 2740), wprowadza przepis o obowiązkowym objęciu opieką ciężarnych przez lekarza i położną, w związku z przygotowaniem do porodu, położu, karmienia piersią i rodzicielstwa. Porady w omawianym zakresie udzielane są odpowiednio pomiędzy 21-26 tyg. ciąży, 27-32 tyg. ciąży, 33-37 tyg. ciąży, 38-39 tyg. ciąży oraz 40-41 tyg. ciąży, Rozporządzenie wprowadza także obowiązek czterokrotnej wizyty patronażowej realizowanej dla dziecka od 1 do 6 tygodnia przez położną rodzinną. W czasie wizyt położna podstawowej opieki zdrowotnej uczy między innymi prawidłowej techniki karmienia piersią, dobiera dietę dla kobiety karmiącej, uczy zasad właściwej pielęgnacji noworodka, ocenia odruchy noworodka.

Świadczenia przygotowujące kobiety ciężarne do porodu, położu, karmienia piersią i rodzicielstwa są realizowane w formie:

- trzykrotnych wizyt lekarskich edukacyjnych w czasie trwania ciąży,
- pięciokrotnych porad edukacyjnych położnej w czasie trwania ciąży,
- lekarskiej wizyty pediatry u noworodka,
- czterokrotnych wizyt patronażowych położnej u noworodka.

Finansowanie porad i wizyt patronażowych mieści się w stawce kapitałowej lekarza rodzinnego, położnej rodzinnej w podstawowej opiece zdrowotnej.

W przypadku wskazań uzasadniających dodatkową edukację związaną z przebiegiem ciąży rozliczanie dokonywane może być w ramach porad edukacyjnych II typu wykonywanych w ramach świadczeń w poradniach ginekologiczno-położniczych.

Ponadto Narodowy Fundusz Zdrowia poinformował, że w celu poprawy opieki nad kobietą ciężarną i rodzącą w materiałach informacyjnych będących załącznikiem do zarządzenia Nr 80/2006 Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 18 września 2006 r. w sprawie przyjęcia *"Szczegółowych materiałów informacyjnych o przedmiocie postępowania w sprawie zawarcia*

umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz o realizacji i finansowaniu umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: leczenie szpitalne", z późn. zm., zostały wprowadzone zasady obejmujące założenia trójstopniowej opieki perinatalnej.

Założenia te zostały opracowane przez Zespół do spraw aktualizacji systemu trójstopniowej opieki perinatalnej w Polsce, który powołano zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2005 r. Do zadań Zespołu należała ocena funkcjonowania systemu trójstopniowej opieki perinatalnej, weryfikacja oraz unowocześnienie kryteriów kwalifikacji oddziałów ginekologiczno-położniczych oraz neonatologicznych do poszczególnych stopni referencyjności oraz aktualizacja standardów postępowania w opiece perinatalnej celem ich rozpropagowania w szerokim gronie odbiorców.

Odnosząc się do kwestii opracowania standardów opieki okołoporodowej, uprzejmie informuję, że rozważana jest możliwość opracowania takich standardów. Aktualnie trwają uzgodnienia dotyczące sposobu ostatecznego rozwiązania przedmiotowej kwestii, które wynikają z faktu, iż w opinii Konsultanta Krajowego w dziedzinie Położnictwa i Ginekologii bardziej korzystnym rozwiązaniem od wydania rozporządzenia w przedmiotowej sprawie jest ustalenie standardów i procedur medycznych mających zastosowanie w opiece okołoporodowej przez Zespół Konsultanta Krajowego w porozumieniu z towarzystwami naukowymi. Standardy takie miałyby charakter wytycznych, które mogłyby być łatwiej modyfikowane w celu uwzględnienia w nich najnowszych zdobyczy wiedzy medycznej,

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w ramach dokumentu „Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015” który w dniu 15 maja 2007 r. został przyjęty przez Radę Ministrów, został wyodrębniony cel operacyjny dotyczący „Poprawy opieki zdrowotnej nad matką noworodkiem i małym dzieckiem „. Jako nadrzędny cel opieki zdrowotnej nad kobietą ciężarną i dzieckiem uznano zapewnienie prawidłowego przebiegu ciąży oraz jak najwcześniejszą identyfikację czynników ryzyka, umożliwiającą wczesne objęcie kobiet opieką odpowiednią do występujących potrzeb zdrowotnych. Zadania tego Programu obejmują, między innymi, unowocześnienie systemu trójstopniowej opieki perinatalnej, a także stworzenie trwałego systemu monitorowania realizacji działań związanych ze zdrowiem matek i małych dzieci.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
/-/ Bolesław Piecha

Pan
Profesor
Zbigniew Religa
Minister Zdrowia

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Dziękuję uprzejmie za wyjaśnienie z dnia 14 czerwca br. Pana Ministra Bolesława Piechy - Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia na moje wystąpienie dotyczące podjęcia działań w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem.

Z zadowoleniem przyjąłem informację na temat działań resortu zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie poprawy opieki zdrowotnej nad matką, noworodkiem i dzieckiem. Z przykrością jednak informuję, że otrzymanego wyjaśnienia nie mogę uznać za wystarczające w sprawie najważniejszych problemów wskazanych w moim poprzednim wystąpieniu, a mianowicie w kwestii naruszania podstawowych zasad ubezpieczenia zdrowotnego i praw pacjenta.

Nie mogę w szczególności zgodzić się na pobieranie przez publiczne szpitale od pacjentek oddziałów położniczych, opłat, które nie znajdują umocowania w obecnie obowiązujących przepisach prawa. Na bezprawność tych praktyk wskazuje również Pan Minister Bolesław Piecha, m.in. w rozmowie z dziennikarką „Gazety Wyborczej” (kopia artykułu w załączeniu).

Wskazane w powołanym wyjaśnieniu wyniki postępowań kontrolnych Narodowego Funduszu Zdrowia, z których wynika, że „nie stwierdzono faktu uzależniania udzielania świadczeń związanych z porodem i/lub opieką okołoporodową od wniesienia przez ubezpieczonych opłat bezpośrednio na rzecz świadczeniodawcy”, budzą poważne wątpliwości w świetle kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich listów obywateli i postępowań prowadzonych w tej sprawie oraz doniesień środków masowego przekazu, raportów Fundacji „Rodzić po Ludzku” i wizytacji pracowników Biura RPO w wybranych szpitalach.

Pozwolę sobie zwrócić uwagę Pana Ministra na opublikowany w czerwcu br. raport Fundacji pt. „Opieka okołoporodowa w Polsce w świetle akcji „Rodzić po ludzku” 2006”, z którego wynika, że „42% respondentek akcji „Rodzić po ludzku” płaciło za tzw. usługi ponadstandardowe,

przede wszystkim za poród z bliską osobą”. Do wiadomości Pana Ministra przekazuję również materiały wskazujące na pobieranie przez szpitale opłat od rodzących pacjentek, uzyskane w związku z prowadzoną aktualnie w Biurze RPO sprawą dotyczącą szpitala opolskiego¹ oraz materiały uzyskane ze stron internetowych, losowo wybranych szpitali warszawskich².

W świetle powyższych informacji i materiałów, nie sposób nie zauważyć, że opłaty od pacjentek pobierane są również za świadczenia zdrowotne objęte umowami z Narodowym Funduszem Zdrowia, a także mają wpływ na udzielanie świadczeń zdrowotnych związanych z porodem i opieką okołoporodową. Pobieranie opłat za tzw. „porody rodzinne”, w tym w szczególności wysokość opłat, niewątpliwie nie mieści się w kosztach realizacji uprawnień do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej sprawowanej przez osobę bliską, które to koszty - w myśl art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (jt. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89) - nie mogą obciążać zakładu opieki zdrowotnej. Powstaje również wątpliwość, co do respektowania przez publiczne szpitale art. 1 ust. 5 wymienionej ustawy, w świetle którego - od dnia 4 czerwca 2006 r. - na terenie publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie mogą prowadzić działalności polegającej na udzielaniu takich samych świadczeń zdrowotnych, które są udzielane przez ten zakład, m.in. lekarze ginekolodzy i lekarze położnicy oraz pielęgniarki lub położne - wykonujący zawód w formie indywidualnej praktyki, indywidualnej specjalistycznej praktyki lub grupowej praktyki.

Nawiązując do otrzymanego wyjaśnienia w części dotyczącej opinii Konsultanta Krajowego w dziedzinie położnictwa i ginekologii w sprawie opracowania standardów opieki okołoporodowej, pozwolę sobie zauważyć, że w myśl art. 9 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, możliwość wydania standardów postępowania i procedur medycznych wykonywanych w zakładach opieki zdrowotnej, w celu zapewnienia właściwego poziomu i jakości świadczeń zdrowotnych, zastrzeżona jest do kompetencji Ministra Zdrowia, działającego w tej materii w drodze rozporządzenia.

Uważam za konieczne uporządkowanie sprawy, w kierunku zapewnienia każdej rodzącej kobiecie prawa do godnego porodu i opieki nad noworodkiem oraz poszanowania obowiązującego prawa. Wprowadzenie opłat za niektóre świadczenia zdrowotne związane z porodem i opieką okołoporodową wymaga stosownych zmian legislacyjnych, a w szczególności ustalenia podstawowego zakresu świadczeń, umożliwiającego publicznym szpitalom legalne pobieranie opłat za tzw. świadczenia „ponadstandardowe”. Do tego czasu, zapewnić należy respektowanie aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Nie może być bowiem tak, że wewnętrzne regulacje kierowników poszczególnych publicznych szpitali decydują o prawach pacjentek i ubezpieczonych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ponowne przeanalizowanie sprawy i szczegółowych kwestii

¹ Samodzielnego Specjalistycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Opolu.

² Szpitala Specjalistycznego Św. Zofii, Szpitala Klinicznego im. Ks. Anny Mazowieckiej, Szpitala Ginekologiczno - Położniczego im. Św. Rodziny, Szpitala na Solcu.

podnoszonych w moich wystąpieniach oraz o zajęcie stanowiska w sprawie poszczególnych rodzajów opłat za tzw. usługi „ponadstandardowe”, pobieranych od rodzących pacjentek przez publiczne szpitale.

Oczekuję także informacji na temat działań Pana Ministra i Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie zapewnienia przestrzegania przez publiczne szpitale obowiązujących przepisów prawa i praw pacjenta.

Zobowiązany będę również za przekazanie informacji odnośnie sposobu wykorzystania ostatniego raportu pt. „Opieka okołoporodowa w Polsce w świetle akcji „Rodzić po ludzku” 2006” oraz na temat działań resortu zdrowia w sprawie usunięcia sygnalizowanych nieprawidłowości i w sprawie realizacji postulatów przedstawianych przez Fundację „Rodzić po ludzku”.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

Załącznik - 6

MZ-UZ-ZR-71-8539-6/SK/07

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika, znak: RPO-555872-X/07/AA, w sprawie *nie przestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem*, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Zdrowia podjęło działania, w celu szczegółowego rozpatrzenia i wyjaśnienia zawartych w nim kwestii.

W związku z powyższym odnosząc się do treści zawartych w ww. piśmie Pana Rzecznika, wskazujących, iż „...wyniki postępowań kontrolnych Narodowego Funduszu Zdrowia (...) budzą poważne wątpliwości w świetle kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich listów obywateli i postępowań prowadzonych w tej sprawie...”, oraz że „opłaty od pacjentek pobierane są również za świadczenia zdrowotne objęte umowami z Narodowym Funduszem Zdrowia, a także mają wpływ na udzielanie świadczeń zdrowotnych związanych z porodem i opieką okołoporodową...”, Ministerstwo Zdrowia ponownie wystąpiło do Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia, z wnioskiem o szczegółowe przeanalizowanie przedmiotowego zagadnienia.

Jednocześnie mając na uwadze przepisy art. 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.), wskazujące na zakres prowadzonej przez Narodowy Fundusz Zdrowia kontroli udzielania świadczeń świadczeniobiorcom, Ministerstwo Zdrowia przekazało do Centrali NFZ dokumentacją zawartą przy ww. piśmie Pana Rzecznika, w celu określenia przez Fundusz zasadności pobierania przez wskazanych świadczeniodawców opłat za udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej.

Z informacji uzyskanych z Narodowego Funduszu Zdrowia wynika, iż Fundusz zabezpiecza świadczenia opieki zdrowotnej związane z porodem, zawierając stosowne umowy z publicznymi i niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej w zakresie ginekologii, położnictwa i neonatologii. Poza tym „świadczenia bezlimitowe” tj. poród i opieka nad noworodkiem, są traktowane jako świadczenia w trybie nagłym, stąd nie ma przypadku, w którym świadczenia te nie zostałyby zrealizowane na rzecz pacjentki i jej dziecka. Poza tym, jak podkreśla Narodowy Funduszu

Zdrowia, przepisy *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* należy interpretować w powiązaniu z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. *o zakładach opieki zdrowotnej* (Dz. U. z 2007 r. nr 14, poz.89 z późn. zm.). W świetle powyższych przepisów zakład opieki zdrowotnej, będący świadczeniodawcą i mający podpisaną umowę o udzielanie określonego rodzaju świadczeń opieki zdrowotnej z Narodowym Funduszem Zdrowia, nie może pobierać opłat za kontraktowane świadczenia opieki zdrowotnej, czyli za świadczenia udzielane świadczeniobiorcom uprawnionym do tych świadczeń.

Katalog świadczeń kontraktowanych i finansowanych przez Fundusz określają umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, podpisane przez oddziały wojewódzkie Funduszu z poszczególnymi świadczeniodawcami na określone rodzaje świadczeń. Świadczeniodawca pobierający opłaty za świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez Fundusz, zgodnie z art. 193 ust. 4 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, podlega karze grzywny.

Jednocześnie Narodowy Fundusz Zdrowia, jak również Minister Zdrowia, mając na celu eliminację wszelkich nieprawidłowości w zakresie udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w omawianym zakresie, będą wdzięczni za przekazywanie skarg, które wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich, a dotyczą merytorycznie działalności Funduszu.

Odnosząc się natomiast do kwestii opracowania standardów opieki okołoporodowej w drodze rozporządzenia, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Zdrowia uwzględniając postulat Pana Rzecznika aktualnie prowadzi prace nad powołaniem Zespołu do spraw opracowania projektu rozporządzenia w sprawie standardów opieki okołoporodowej. Wskazany Zespół zostanie powołany zarządzeniem Ministra Zdrowia.

Ponadto uprzejmie informuję, że o kwestiach sygnalizowanych w ww. piśmie Pana Rzecznika, dotyczących między innymi treści raportu „*Opieka okołoporodowa w Polsce w świetle akcji „Rodzić po ludzku” 2006.* została poinformowana kompetentna komórka organizacyjna Ministerstwa Zdrowia (Departament Zdrowia Publicznego MZ). do której zadań należy analiza sytuacji w opiece nad matką i dzieckiem oraz wdrażanie rozwiązań systemowych gwarantujących zabezpieczenie opieki zdrowotnej nad kobietami ciężarnymi.

Mając również na uwadze kwestię dotyczącą pobierania przez szpitale opłat za tzw. „usługi ponadstandardowe”, uprzejmie informuję, że omawiane zagadnienie pozwolą uregulować wyniki aktualnie trwających prac zespołów ekspertów, których celem jest opracowanie metodologii opisu świadczeń opieki zdrowotnej oraz kryteriów wpisywania i wykreślenia świadczeń opieki zdrowotnej z listy świadczeń finansowanych ze środków publicznych oraz opracowanie Centralnej Bazy Świadczeń Opieki Zdrowotnej (CBSOZ) realizowanych w poszczególnych dziedzinach medycyny w polskim systemie opieki zdrowotnej, W ramach powołanych zespołów funkcjonuje również Zespół w dziedzinie Położnictwa i Ginekologii, pod przewodnictwem Pana prof. dr. hab. n. med. Stanisława Radowickiego, Konsultanta Krajowego w dziedzinie Położnictwa i Ginekologii.

Koordynację i nadzór nad pracami Zespołów sprawuje Dyrektor Agencji Oceny Technologii Medycznych.

Reasumując powyższe, uprzejmie informuję, że dodatkowe wyjaśnienia, co do dalszych działań i ustaleń w omawianym obszarze zostaną przekazane Panu Rzecznikowi w terminie późniejszym, niezwłocznie po zakończeniu prac w przedstawionych zakresach.

z wyrazami szacunku
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
/-/ Bolesław Piecha

Pani

Ewa Kopacz

Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

Zwracam się do Pani Minister w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem.

W tej sprawie, Rzecznik Praw Obywatelskich w kwietniu 2007 r. zwrócił się do ówczesnego Ministra Zdrowia. W wystąpieniu tym wskazał, że w przypadku kobiet rodzących, nie są powszechnie respektowane podstawowe zasady ubezpieczenia zdrowotnego, wynikające z przepisów art. 65 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 z póź. zm.). Naruszenie tych zasad polega przede wszystkim na pobieraniu przez publiczne szpitale dodatkowych opłat za tzw. usługi „ponadstandardowe”, których katalog i ceny ustalane są przez poszczególne szpitale na podstawie zarządzeń ich kierowników. Do najczęściej pobieranych opłat należą opłaty: za osobną salę do porodu, jednoosobowy pokój po porodzie, indywidualną opiekę lekarza, położnej lub pielęgniarki podczas porodu, cesarskiego cięcia oraz po porodzie, poród rodzinny, znieczulenie zewnątrzoponowe. Pobieranie wymienionych opłat nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i stanowi niedopuszczalną praktykę publicznych szpitali.

Wiele do życzenia pozostawia również respektowanie praw pacjenta, wynikających z art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (jt. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z póź. zm.), a także przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (jt. Dz. U. 2005 r. Nr 226, poz. 1943 z póź. zm.), ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602 z póź. zm.) oraz kodeksów etycznych tych zawodów. W polskiej opiece okołoporodowej dominuje paternalistyczny stosunek personelu medycznego do kobiety rodzącej, a prawa pacjenta postrzegane są wciąż jako dodatek do właściwej opieki. W publicznych szpitalach dochodzi do tworzenia „wewnętrznych katalogów świadczeń gwarantowanych”, a tym samym wytworzenia podwójnych standardów opieki (i niejednokrotnie traktowania kobiet rodzących przez personel). Nie do przyjęcia jest również pobieranie opłat za usługi związane z ustawowo określonymi prawami pacjenta. W sytuacji, gdy za poszanowanie

intymności czy wsparcie bliskiej osoby podczas porodu (poród rodzinny) trzeba zapłacić, prawa pacjenta i godna opieka postrzegane są jako dobra luksusowe, na które mogą sobie pozwolić tylko nieliczni.

Rzecznik otrzymał w tej sprawie wyjaśnienie ówczesnego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia (pismo z dnia 2 maja br. - MZ-UZ-ZR-71-8539-2/SK/07 oraz z dnia 14 czerwca br. - MZ-UZ-ZR-71-8539-3/SK/07), zawierające informacje na temat działań resortu zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie poprawy opieki zdrowotnej nad matką noworodkiem i dzieckiem. Otrzymanych wyjaśnień nie można jednak uznać za wystarczające dla rozwiązania najważniejszych problemów wskazanych w wystąpieniu Rzecznika, a mianowicie sprawy naruszania podstawowych zasad ubezpieczenia zdrowotnego i praw pacjenta. Nie można w szczególności zgodzić się na pobieranie przez publiczne szpitale od pacjentek oddziałów położniczych, opłat, które nie znajdują umocowania w obecnie obowiązujących przepisach prawa.

W tej sytuacji, pismem z dnia 24 lipca br. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Zdrowia. W wystąpieniu tym m.in. podniósł, że powołane w otrzymanym wyjaśnieniu wyniki postępowań kontrolnych Narodowego Funduszu Zdrowia, z których wynika, że „nie stwierdzono faktu uzależniania udzielania świadczeń związanych z porodem i/lub opieką okołoporodową od wniesienia przez ubezpieczonych opłat bezpośrednio na rzecz świadczeniodawcy”, budzą poważne wątpliwości w świetle kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich listów obywateli i postępowań prowadzonych w tej sprawie oraz doniesień środków masowego przekazu, raportów Fundacji „Rodzić po Ludzku” i wizytacji pracowników Biura RPO w wybranych szpitalach. Rzecznik powołał się w tej kwestii na opublikowany w czerwcu 2007 r. raport Fundacji pt. „Opieka okołoporodowa w Polsce w świetle akcji „Rodzić po ludzku” 2006” oraz przekazał do wiadomości Ministra Zdrowia materiały wskazujące na pobieranie przez szpitale opłat od rodzących pacjentek, uzyskane w związku z prowadzoną w Biurze RPO sprawą dotyczącą szpitala opolskiego oraz materiały uzyskane ze stron internetowych, losowo wybranych szpitali warszawskich. W świetle powyższych informacji i materiałów, nie sposób nie zauważyć, że opłaty od pacjentek pobierane są również za świadczenia zdrowotne objęte umowami z Narodowym Funduszem Zdrowia, a także mają wpływ na udzielanie świadczeń zdrowotnych związanych z porodem i opieką okołoporodową. Pobieranie opłat za tzw. „porody rodzinne”, w tym w szczególności wysokość opłat, niewątpliwie nie mieści się w kosztach realizacji uprawnień do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej sprawowanej przez osobę bliską, które to koszty - w myśl art. 19 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej - nie mogą obciążać zakładu opieki zdrowotnej. Powstaje również wątpliwość, co do respektowania przez publiczne szpitale art. 1 ust. 5 wymienionej ustawy.

Kolejne wyjaśnienie ówczesnego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia (pismo z dnia 28 sierpnia br. - MZ-UZ-ZR-71-8539-6/SK/07) ogranicza się w zasadzie do powołania obowiązujących przepisów i procedur w zakresie zawierania umów o świadczenia zdrowotne oraz przekazania materiałów uzyskanych od Rzecznika - do centrali Narodowego Funduszu Zdrowia „w celu określenia przez Fundusz zasadności pobierania przez wskazanych świadczeniodawców opłat za udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej”. Pomimo zapowiedzi nadesłania dodatkowego

wyjaśnienia w tej sprawie, Rzecznik Praw Obywatelskich dotychczas nie otrzymał pisma w tej materii.

Nawiązując do omawianej korespondencji pozwolę sobie zauważyć, że Rzecznikowi Praw Obywatelskich znane są obowiązujące przepisy prawa i procedury w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej i Narodowego Funduszu Zdrowia. Rzecznik w swych wystąpieniach starał się zwrócić uwagę na niedopuszczalne praktyki publicznych szpitali skutkujące naruszaniem praw kobiet rodzących oraz brak działań w tym zakresie odpowiednich organów publicznych. Wnioskował zatem o generalne rozpatrzenie problemu i jego rozwiązanie, a nie badanie indywidualnych skarg czy nieprawidłowości dotyczących konkretnych szpitali.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pobieranie dodatkowych opłat od pacjentek - przy braku jakichkolwiek działań Narodowego Funduszu Zdrowia i resortu zdrowia - zdaje się narastać i prowadzi do patologii. Pomimo publicznych wypowiedzi członków kolejnych kierownictw Ministerstwa Zdrowia odnośnie bezprawności pobierania powyższych opłat oraz składanych deklaracji w zakresie rozwiązania problemu, dotychczas nie jest znane oficjalne stanowisko resortu zdrowia w tej sprawie, a przede wszystkim brak działań w kierunku uporządkowania sytuacji oraz zapewnienia każdej kobiecie rodzącej prawa do godnego porodu i opieki nad noworodkiem.

Powtórzę zatem, że sprawa wymaga pilnego rozwiązania i uporządkowania, tak, aby poród odbywał się w interesie zdrowotnym kobiety i noworodka, a nie w interesie finansowym szpitala i pracowników medycznych. Niezbędne są również nowoczesne, powszechnie obowiązujące standardy opieki okołoporodowej, które ustalą odrębny (szczególny) status kobiety rodzącej w systemie opieki zdrowotnej, a także będą respektować zagwarantowane ustawowo prawa pacjenta oraz umożliwią walkę z rutyną i przestarzałymi praktykami. Wprowadzenie zaś opłat za niektóre świadczenia zdrowotne związane z porodem i opieką okołoporodową wymaga stosownych zmian legislacyjnych, a w szczególności ustalenia podstawowego zakresu świadczeń, umożliwiającego publicznym szpitalom legalne pobieranie opłat za tzw. świadczenia „ponadstandardowe”. Do tego czasu, zapewnić należy respektowanie aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Nie może być bowiem tak, że wewnętrzne regulacje kierowników poszczególnych publicznych szpitali decydują o prawach pacjentek i ubezpieczonych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zapoznanie się z podnoszonym problemem oraz treścią ostatniego raportu Fundacji „Rodzić po ludzku”. Zobowiązany będę za przekazanie stanowiska Pani Minister w sprawie szczegółowych kwestii podnoszonych w wystąpieniach Rzecznika oraz w sprawie poszczególnych rodzajów opłat za tzw. usługi „ponadstandardowe”, pobieranych od rodzących pacjentek przez publiczne szpitale. Oczekuję także informacji na temat działań Pani Minister i

Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie zapewnienia przestrzegania przez publiczne szpitale obowiązujących przepisów prawa i praw pacjenta oraz rozwiązania omawianej sytuacji.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MZ-UZ-ZR-71-8539-8/SK/07

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika, znak: RPO-555872-X/07/AA, w sprawie *nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem*, jak również w nawiązaniu do dotychczasowej wyjaśnień przedłożonych przez Ministerstwo Zdrowia w przedmiotowej sprawie, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących informacji na temat aktualnie podejmowanych działań.

W dniu 31 października 2007 r., Minister Zdrowia mając na względzie wagę przedmiotowego zagadnienia, powołał zarządzeniem Zespół do spraw opracowania standardu opieki okołoporodowej (Dz. Urz. Min. Zdrow. Nr 16, poz. 90). W skład Zespołu weszli między innymi Pan Prof. Stanisław Radowski, Konsultant Krajowy w dziedzinie Położnictwa i Ginekologii, Pani Prof. Ewa Helwich, Konsultant Krajowy w dziedzinie Neonatologii i Pan Prof. Jan Kotarski, Prezes Polskiego Towarzystwa Ginekologicznego.

Pierwsze posiedzenie Zespołu odbyło się w dniu 14 grudnia 2007 r. i obejmowało szczegółową analizę uwarunkowań prawnych w omawianym obszarze. Zgodnie z opinią członków Zespołu, wraz z opracowaniem standardu opieki okołoporodowej niezbędna jest weryfikacja zakresu świadczeń profilaktycznych udzielanych kobietom w okresie ciąży. Takie ujęcie, w opinii Zespołu, jest uzasadnione ze względów merytorycznych, jednak może wiązać się z koniecznością opracowania czterech standardów opieki (opieki nad kobietą ciężarną, opieki okołoporodowej, opieki nad kobietą w okresie porodu, opieki nad noworodkiem), w miejsce wstępnie projektowanego jednego standardu opieki okołoporodowej.

Jednocześnie informuję, że zakończenie prac nad opracowaniem projektów ww. standardów opieki, w opinii Zespołu, powinno nastąpić do końca pierwszej połowy 2008 roku. Uwzględniając potrzebę ścisłej współpracy środowisk zainteresowanych omawianym zagadnieniem, informuję, że w skład Zespołu, zostali również powołani przedstawiciele Fundacji Rodzić po Ludzku (Pani Anna Otfinowska, Prezes Fundacji oraz Pani Urszula Kubicka), co tym samym ma na celu

uwzględnienie w ramach prac Zespołu kwestii zawartych w Raporcie „Opieka okołoporodowa w Polsce w świetle akcji „Rodzić po ludzku”. Reasumując, uprzejmie informuję, że powyższe działania stanowią punkt wyjścia do uregulowania kwestii poruszanych w pismach Pan Rzecznika, w tym pobierania opłat za tzw. usługi ponadstandardowe i tym samym przyczynią się do poprawy opieki na kobietą ciężarną i rodzącą.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
/-/ Krzysztof Grzegorek

RPO-555872-X/07/AA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji dotyczącej wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przekazanie informacji na temat rezultatu prac Zespołu do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej, powołanego zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 31 października 2007 r. (Dz. Urz. MZ. z 2007 r. Nr 16, poz. 90 ze zm.). Zobowiązany będę również za informację o przewidywanym terminie wdrożenia zapowiadanych standardów opieki okołoporodowej oraz usunięciu nieprawidłowości sygnalizowanych przez Rzecznika.

Uprzejmie przypominam, że w świetle ostatniego wyjaśnienia Pani Minister w tej sprawie z dnia 15 stycznia 2008 r. (MZ-UZ-ZR-71-8539-8/SK707), działania związane z powołaniem powyższego Zespołu, złożonego ze specjalistów medycznych oraz przedstawicielek Fundacji „Rodzić po Ludzku”, „stanowią punkt wyjścia do uregulowania kwestii poruszanych w pismach Rzecznika”, a „zakończenie prac nad opracowaniem projektów ww. standardów opieki, w opinii Zespołu, powinno nastąpić do końca pierwszej połowy 2008 r.”.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MZ-ZP-D-070- 11564-1/JC/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

Odpowiadając na Pana prośbę, zawartą w piśmie z dnia 10 lipca br., znak: RPO-555872-X/07/AA, dotyczącą informacji na temat rezultatu prac Zespołu do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej, powołanego zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 31 października 2007 r. (Dz. Urz. MZ Nr 16, poz. 90 ze zm.) poniżej przedstawiam oczekiwaną informację.

Prace wyżej wymienionego Zespołu są prowadzone. Ich tempo nie jest satysfakcjonujące, jednakże wynika ono zarówno ze złożoności problemów, jakie Zespół ma rozstrzygnąć, a także z liczebności samego Zespołu. Informujemy, że zadaniem tego zespołu jest opracowanie aktu prawnego, określającego standard postępowania medycznego w okresie porodu i porożenia. Świadczenia wynikające z opracowanego standardu będą w pełni finansowane ze środków publicznych.

W toku dotychczasowych prac Zespołu ustalono, że ze względu na specyfikę opieki zdrowotnej w okresie ciąży, porodu i porożenia, niezbędne jest opracowanie 4 standardów, tzn.: opieki nad kobietą ciężarną, opieki okołoporodowej nad kobietą podczas porodu, opieki nad kobietą w porożenia oraz opieki nad noworodkiem. Trzy ostatnie standardy będą mogły być wydane na podstawie delegacji art. 9 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, natomiast standard dotyczący opieki nad kobietą w ciąży zostanie wdrożony w trybie nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie zakresu świadczeń opieki zdrowotnej, w tym badań przesiewowych, oraz okresów, w których te badania są przeprowadzane (Dz. U. Nr 276, poz. 2740). Aktualnie jest uzgadniana treść załącznika do wyżej wymienionego rozporządzenia, określającego szczegółowy zakres profilaktycznych świadczeń opieki zdrowotnej u kobiet w okresie ciąży wraz z okresami ich przeprowadzania. Termin zakończenia prac mających na celu opracowanie projektu standardu porożenia jest ściśle związany z pracami (funkcjonującego niezależnie) zespołu ekspertów Polskiego

Towarzystwa Ginekologicznego, opracowującego rekomendacje postępowania medycznego podczas porodu. Zgodnie z informacją przekazaną nam przez Wiceprezesa Polskiego Towarzystwa Ginekologicznego, akceptacja aktualnie opracowywanych rekomendacji, tego Towarzystwa, planowana jest na wrzesień bieżącego roku.

Ze względu na powyższe, realnym terminem zakończenia prac Zespołu jest ostatni kwartał bieżącego roku.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RPO-555872-X/07/AA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji dotyczącej wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przekazanie informacji na temat rezultatu prac Zespołu do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej, powołanego zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 31 października 2007 r. (Dz. Urz. MZ. z 2007 r. Nr 16, poz. 90 ze zm.). Zobowiązany będę również za informację o przewidywanym terminie zakończenia prac Zespołu i wdrożenia zapowiadanych standardów opieki okołoporodowej oraz usunięciu nieprawidłowości sygnalizowanych przez Rzecznika.

Uprzejmie przypominam, że w świetle ostatniego wyjaśnienia Pani Minister w tej sprawie z dnia 17 lipca 2008 r. (MZ-ZP-D-070-11564-1/JC/08), „w toku dotychczasowych prac Zespołu ustalono, że ze względu na specyfikę opieki zdrowotnej w okresie ciąży, porodu i porodu, niezbędne jest opracowanie 4 standardów, tzn.: opieki nad kobietą ciężarną, opieki okołoporodowej nad kobietą podczas porodu, opieki nad kobietą w porodu oraz opieki nad noworodkiem”. ...„Termin zakończenia prac mających na celu opracowanie projektu standardu porodu jest ściśle związany z pracami (funkcjonującego niezależnie) zespołu ekspertów Polskiego Towarzystwa Ginekologicznego, opracowującego rekomendacje postępowania medycznego podczas porodu”. ...„Ze względu na powyższe, realnym terminem zakończenia prac Zespołu jest ostatni kwartał bieżącego roku”.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MZ-ZP-D-073-13896-1/JC/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 23 lutego 2009 r., znak: RPO-555872-X/07/AA, zawierające prośbę o przekazanie informacji na temat rezultatu prac Zespołu do spraw opracowania standardu opieki okołoporodowej, powołanego zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 31 października 2007 r. (Dz. Urz. MZ. Nr 16, poz. 90, ze zm.), uprzejmie informuję, że prace tego Zespołu trwają i dotychczas nie przyniosły efektu, który mógłby stanowić podstawy uregulowania prawnego standardu opieki okołoporodowej.

Pragnę wyjaśnić, iż rezultaty prac wymienionego Zespołu są ściśle uzależnione od zaangażowania, wkładu pracy oraz konsensusu wszystkich członków Zespołu. Ponadto w toku postępu prac i dyskusji merytorycznej, pojawiają się kolejne, wcześniej nie rozważane problemy, które wymagają rozstrzygnięcia. Takim nieprzewidywalnym wcześniej problemem jest np. odniesienie się do pozaszpitalnych form opieki podczas porodu. Pragnę przypomnieć, że wstępnie zakładano opracowanie standardu opieki nad kobietą ciężarną, opieki okołoporodowej nad kobietą podczas porodu, opieki nad kobietą w położu oraz opieki nad noworodkiem w warunkach szpitalnych.

Problemy, którymi zajmuje się Zespół mają bardzo skomplikowany charakter, rodzą też liczne kontrowersje. Należy też zaznaczyć, że prace Zespołu mają nowatorski charakter, bowiem dotychczas nie opracowywano podobnego standardu postępowania w jakiegokolwiek dziedzinie medycyny. W związku z tym Zespół stara się wykorzystać wzorce opieki okołoporodowej, funkcjonujące w innych krajach. Uzgodniono, że punktem wyjścia dla rozważań na temat modelu opieki okołoporodowej w Polsce będą rekomendacje Światowej Organizacji Zdrowia opublikowane w dokumencie zatytułowanym: „*Care in Normal Birth: a practical guide - Report of a Technical Working Group*” (WHO/FRH/MSM/96.24). O fakcie tym, jak również o postępie prac Zespołu informowaliśmy Pana Rzecznika w piśmie z dnia 19 stycznia br., znak: MZ-ZP-D-073-13398-1/JC/08, będącym odpowiedzią na Pana pismo z dnia 17 grudnia 2008 r., znak: RPO-605036-X/08/JS/JS. Na posiedzeniu Zespołu w dniu 20 stycznia br. ustalono, iż członkowie Zespołu reprezentujący środowisko ginekologów, adaptują rekomendacje WHO do polskich realiów i

uwarunkowań prawnych. Niestety ustalony termin tej adaptacji, z przyczyn niezależnych od Ministerstwa Zdrowia, nie został dotrzymany. Tak więc w chwili obecnej trudnym zadaniem jest prognozowanie, choćby w przybliżeniu, terminu zakończenia prac Zespołu. Tak jak przedstawiliśmy to wcześniej termin ten jest uzależniony od zaangażowania i wkładu pracy członków Zespołu.

Przedstawiając powyższe, pragnę poinformować Pana Rzecznika, że Ministerstwo Zdrowia wystąpiło do wszystkich wojewódzkich centrów zdrowia publicznego z prośbą o dokonanie wnikliwej analizy w poszczególnych województwach respektowania praw kobiet, zawartych w Karcie Praw Kobiety Rodzącej, opracowanej w Biurze Pana Rzecznika. Zwróciliśmy się też z prośbą o przedstawienie informacji na temat odnotowanych w województwach naruszeń tych praw i podjętych działaniach mających na celu przeciwdziałanie tym naruszeniom.

Z wyrazami szacunku
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Mariola Dwornikowska*

RPO-601187-X/08/AA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, że Rzecznik Praw Obywatelskich po zapoznaniu się doniesieniami środków masowego przekazu w sprawie zamiaru zaprzestania kontraktowania świadczeń zdrowotnych z Izłą Porodow¹ w Lędzinach (m.in. z treścią artykułów zamieszczonych w „Gazecie Wyborczej” z dnia 21 i 24 października 2008 r. pt. „Zamknąć anioły, bo nie operują”, oraz „Lędziny: tu się rodzą całe rodziny”, postanowił podjąć postępowanie wyjaśniające w sprawie możliwości funkcjonowania w Polsce izb porodowych oraz korzystania ze świadczeń tych izb w ramach środków publicznych. Z uzyskanego w tej sprawie wyjaśnienia z dnia 20 listopada br. Dyrektora Śląskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia oraz z treści artykułu pt. „NFZ likwiduje Anioły - izbę porodow¹ w Lędzinach” zamieszczonego w „Gazecie Wyborczej” z dnia 29 - 30 listopada 2008 r. (kopie w załączeniu), wynika, że w Izba Porodowa w Lędzinach nie uzyska kolejnej umowy na udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz ubezpieczonych.

W tej sprawie trzeba zauważyć, że w myśl art. 5 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarce i położnej (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602 ze zm.), wykonywanie zawodu położnej polega na udzielaniu przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń zdrowotnych, a w szczególności świadczeń pielęgnacyjnych, zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych, rehabilitacyjnych oraz promocji zdrowia, w zakresie opieki nad kobiet¹ ciążarn¹, rodząc¹ i położnic¹ oraz noworodkiem. Udzielanie tych świadczeń położna wykonuje m.in. przez: rozpoznawanie ciąży i sprawowanie opieki nad kobiet¹ w przebiegu ciąży fizjologicznej, prowadzenie porodu fizjologicznego oraz monitorowanie płodu z wykorzystaniem aparatury medycznej, przyjmowanie porodu siłami natury, podejmowanie koniecznych działań w sytuacjach nagłych, do czasu przybycia lekarza, sprawowanie opieki nad matką i monitorowanie przebiegu okresu poporodowego, a także samodzielne udzielanie w określonych świadczeń - zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych udzielanych przez pielęgniarkę albo położną samodzielnie bez zlecenia lekarskiego (Dz. U. Nr 210, poz. 1540). Stosownie do § 6 tego rozporządzenia, położna jest

uprawniona do wykonywania samodzielnie m.in.: świadczeń diagnostycznych obejmujących wykonywanie i interpretację badań służących do oceny stanu zdrowia płodu i ciężarnej oraz świadczeń leczniczych obejmujących prowadzenie i przyjęcie porodu fizjologicznego, udzielanie pomocy położniczej w nagłych przypadkach przed przybyciem lekarza.

Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają jednakże regulacji dotyczących funkcjonowania izb porodowych jako pozaszpitalnych form opieki okołoporodowej. Regulacji takich nie zawiera ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (jt Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Nie wydaje się zatem uprawione powoływanie się w zakresie ewentualnego funkcjonowania tych izb i odmowy zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z Narodowym Funduszem Zdrowia na przepisy wydane na podstawie tej ustawy, które w tej sytuacji, nie mogą zawierać postanowień dotyczących izb porodowych. Zważyć jednocześnie należy, że przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 213, poz. 1568 ze zm.), w świetle których „dla zespołu porodowego należy zapewnić salę operacyjną dla porodów rozwiązywanych cięciem cesarskim, wyposażoną w stanowisko resuscytacji noworodka” (pkt V.2 załącznika Nr 1), dotyczą pomieszczeń i urządzeń szpitala w ramach którego funkcjonuje oddział położniczy.

W tym stanie rzeczy, niezależność i samodzielność położnej w zakresie prowadzenia i przyjęcia porodu fizjologicznego, gwarantowana w ustawie o zawodach pielęgniarstwa i położnej, nie znajduje potwierdzenia w innych przepisach i w efekcie prowadzi do ograniczania roli położnej w prowadzeniu pozaszpitalnej opieki okołoporodowej, która wydaje się bardzo efektywna, pożądana przez kobiety, ograniczająca nadto koszty i negatywne konsekwencje medykalizacji porodu.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika o stanowisku Pani Minister w sprawie możliwości rozwoju w Polsce izb porodowych oraz w sprawie kontynuowania umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych na rzecz ubezpieczonych przez Izbę Porodową w Łędzinach.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MZ-UZ-ZR-71-14308-1/SK/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do pisma Pana Rzecznika (znak: RPO-601187-X/08/AA), w sprawie możliwości funkcjonowania Izby Porodowej w Lędzinach, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Do podstawowych aktów prawnych, które regulują warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz zasady i tryb finansowania tych świadczeń należą: ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.), akty wykonawcze do tej ustawy oraz zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie szczegółowych warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w poszczególnych rodzajach, wydawane w oparciu o art. 102 ust. 5 pkt 21 i 25 oraz art. 146 ust. 1 pkt 1 i 3 ww. ustawy.

Przedmiot postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, kryteria oceny ofert i warunki wymagane od świadczeniodawców, zgodnie z przepisem art. 146 ww. ustawy, określa Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, który w celu ustalenia jednolitych sposobów realizacji zadań związanych z zawieraniem umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej wydaje zarządzenia, w których określa szczegółowe warunki zawierania i realizacji umów w poszczególnych rodzajach i zakresach. Przed określeniem przedmiotu postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, kryteriów oceny ofert i warunków wymaganych od świadczeniodawców Prezes Funduszu zasięga opinii właściwych konsultantów krajowych (art. 146 ust. 2 ww. ustawy).

Odnosząc się do kwestii możliwości funkcjonowania Izby Porodowej w Lędzinach, uprzejmie informuję, że wymagania dla zakładów opieki zdrowotnej, w ramach których funkcjonują oddziały położniczo - ginekologiczne zostały określone jednoznacznie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (DZ. U. Nr 213, poz.

1568 z późn. zm.). Przepisy rozporządzenia określają wymagania dla zespołu porodowego, któremu należy zapewnić salę operacyjną dla porodów rozwiązywanych cięciem cesarskim, wyposażoną dodatkowo w stanowisko resuscytacji noworodka.

Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.), zakład opieki zdrowotnej może rozpocząć działalność dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru zakładów opieki zdrowotnej. Szczegółowe uregulowania w omawianym zakresie określają przepisy wydane na podstawie art. 13 ust. 5 i art. 17 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej - rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie systemu resortowych kodów identyfikacyjnych dla zakładów opieki zdrowotnej oraz szczegółowych zasad ich nadawania (Dz. U. Nr 170, poz. 1797 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie rejestru zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 169, poz. 1781 ze zm.).

W świetle powyższego uprzejmie informuję, że wymagania określone zarządzeniem Nr 93/200S/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 22 października 2008 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: leczenie szpitalne, mające zastosowanie do kontraktowania świadczeń na 2009 rok, w omawianej kwestii nie wykraczają poza wymagania określone ww. rozporządzeniami Ministra Zdrowia. Odnosząc się natomiast do możliwości rozwoju i funkcjonowania w Polsce izb porodowych, uprzejmie informuję, że Zespół do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej, powołany w dniu 31 października 2007 r. zarządzeniem Ministra Zdrowia na posiedzeniu w dniu 21 października 2008 r. uznał za celowe zajęcie się tym problemem na kolejnych posiedzeniach Zespołu. Ustalenia Zespołu w tej sprawie będą miały istotne znaczenie dla modelu opieki okołoporodowej w ramach obowiązującego w Polsce systemu opieki zdrowotnej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
/-/ Jakub Szulc

Pani

Ewa Kopacz

Mister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w sprawach związanych z ochroną zdrowia matki i dziecka, przedkładam Pani Minister opracowaną w moim biurze Kartę Praw Kobiety Rodzącej wraz z załącznikiem zawierającym syntetyczne informacje na temat opieki okołoporodowej w wybranych krajach Unii Europejskiej. Karta, zarówno co do koncepcji, jak i treści, spotkała się z żywym zainteresowaniem i aprobatą społeczną - w dniach 2-14 grudnia 2008 roku została podpisana przez ponad 2 tysiące internautów. Napłynęły wyrazy poparcia dla tej inicjatywy od osób indywidualnych i od organizacji pozarządowych, w tym od niezwykle zasłużonej w dziele poprawy warunków macierzyństwa w Polsce, Fundacji „Rodzić po ludzku”.

Macierzyństwo w naszym kraju znajduje się pod szczególną ochroną prawną, dlatego polityka rodzinna państwa musi być skoordynowana z polityką zdrowotną nakierowaną na zapewnienie kompleksowej, czynnej, bezpłatnej, odpowiedniej do potrzeb opieki nad matką i dzieckiem.

Konstytucja RP w art. 18, wyraża obowiązek Rzeczypospolitej Polskiej ochrony i opieki nie tylko nad małżeństwem i rodziną, ale również macierzyństwem i rodzicielstwem.

Znaczącą wartość życia, jego planowania, a wreszcie właściwej opieki zarówno nad rodzicami (przyszłymi lub obecnymi), jak i nad dzieckiem przez cały okres jego życia, wyznaczają kolejne konstytucyjne zasady, w szczególności art. 38 Konstytucji RP, który przewiduje, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Konstytucja w art. 68 gwarantuje prawo do ochrony zdrowia, w tym równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w ust. 3. tegoż artykułu stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska, nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której

podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi, w tym też mechanizmy prawne dotyczące zagadnień filiacyjnych. Pojęcie „praw dziecka” w przepisach Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie.

Dobro dziecka jest również eksponowane jako wartość szczególna w przepisach ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.). W jej art. 3 ust. 1 wskazano, że „we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka”; w art. 24 wymieniono prawo do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób, zaś ust. 2. pkt d wskazuje, iż Państwa - Strony podejmą niezbędne kroki w celu zapewnienia matkom właściwej opieki zdrowotnej w okresie przed i po urodzeniu dziecka.

Oczywiście formy i rodzaje tej pomocy nie mogą być sprecyzowane w ustawie zasadniczej czy konwencji, jest to bowiem zadanie dla bieżącego ustawodawstwa.

Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78) w art. 1 wskazuje, że prawo do życia podlega ochronie, w tym również w fazie prenatalnej w granicach określonych w ustawie, przy czym, stosownie do art. 2, organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, w zakresie swoich kompetencji określonych w przepisach szczególnych, są obowiązane do zapewnienia kobietom w ciąży opieki medycznej, socjalnej i prawnej w szczególności poprzez opiekę prenatalną nad płodem oraz opiekę medyczną nad kobietą w ciąży.

Wyniki analiz napływających w 2007 roku do Rzecznika skarg i wniosków, wyniki prowadzonego w sposób ciągły monitoringu przestrzegania praw matki i dziecka do zdrowia we wszystkich jego wymiarach i uwarunkowaniach, konsultacje ze środowiskiem medycznym, a także treść odpowiedzi organów i instytucji państwa na wystąpienia RPO, umożliwiają zarysowanie obszarów, w których stan przestrzegania tych praw budzi szczególny niepokój.

Utrudnienia w dostępie kobiet ciężarnych i rodzących oraz noworodków do świadczeń medycznych

W licznych placówkach ochrony zdrowia w Polsce zapewnia się dziś bardzo wysoki poziom opieki, jednak z przeprowadzonych w Biurze RPO analiz wynika, że jest jeszcze wiele do zrobienia, aby w całym kraju opieka nad kobietą w wieku rozrodczym, nad kobietą ciężarną i rodzącą oraz opieka nad noworodkiem była łatwo dostępna, kompetentna, udzielana w stosownym czasie, a promocja zdrowia i profilaktyka zagrożeń uzyskała rzeczywisty, a nie tylko deklarowany, priorytet.

Z opinii specjalistów, towarzystw naukowych (Polskie Towarzystwo Ginekologiczne, Polskie Towarzystwo Pediatryczne) organizacji pozarządowych (Fundacja „Rodzić po ludzku”), a

także z doniesień medialnych wynika, że w ostatnich latach pogorszyła się dostępność kobiet ciężarnych i rodzących oraz noworodków do adekwatnej do potrzeb opieki profilaktyczno-leczniczej. Ujawnia się z całą ostrością problem braku miejsc na oddziałach położniczych i noworodkowych, pogarszają się standardy udzielanych świadczeń.

Raport „Zdrowie kobiet w wieku prokreacyjnym 15-49 lat. Polska 2006” przygotowany przez Ministerstwo Zdrowia we współpracy z Funduszem Ludnościowym Narodów Zjednoczonych (UNFPA) przynosi szereg informacji o niedostatkach w zakresie zdrowia prokreacyjnego w Polsce, zwłaszcza na tle innych krajów Unii Europejskiej:

- Opieka profilaktyczna nad ciężarną, szczególnie w pierwszym trymestrze ciąży, jest w wielu rejonach kraju niezadowalająca
- Niedostateczna jest wczesna zgłaszalność kobiet do lekarza, a dostępność do badań specjalistycznych jest często utrudniona
- Na duże trudności napotyka realizacja w pionie położniczym zasad wypracowanego w latach 90-tych trójstopniowego systemu opieki perinatalnej, czego przyczyną jest niedostatek miejsc dla ciężarnych z ciążą patologiczną i miejsc intensywnej terapii noworodka
- W całym kraju oddziały neonatologii wykazują duże braki sprzętu wysokiej jakości (inkubatory, pompy infuzyjne, kardiomonitoring), natomiast na oddziałach III stopnia opieki perinatalnej brakuje respiratorów i monitorów.

Wg opublikowanego w listopadzie 2008 r. Raportu Narodowego Instytutu Zdrowia - PZH, *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, spadek umieralności niemowląt uległ zahamowaniu w 2007 r. a poziom umieralności jest jeszcze wyraźnie (o 1/4) wyższy od przeciętnego w UE, przy czym głównym problemem jest umieralność wczesna niemowląt, tzn. w pierwszym tygodniu życia, -która w dużym stopniu zależy od jakości opieki medycznej.

Pobieranie nienależnych opłat w związku z porodem

W publicznych szpitalach nie są przestrzegane prawa pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem, w tym nie są powszechnie respektowane podstawowe zasady ubezpieczenia zdrowotnego wynikające z przepisów art. 65 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia wskazał, że naruszenie zasad polega między innymi na pobieraniu przez publiczne szpitale dodatkowych opłat za tzw. usługi ponadstandardowe, których katalog i ceny ustalane są przez poszczególne szpitale na podstawie zarządzeń ich kierowników. Do najczęściej pobieranych należą opłaty za: osobną salę do porodu;, jednoosobowy pokój po porodzie; indywidualną opiekę medyczną podczas porodu, cesarskiego cięcia oraz po porodzie; poród rodzinny; znieczulenie zewnątrzoponowe. Pobieranie tych opłat stanowi niedopuszczalną pozaprawną praktykę publicznych szpitali, prowadzącą do wytworzenia

podwójnych standardów opieki. Wewnętrzne regulacje kierowników poszczególnych publicznych szpitali nie mogą bowiem decydować o prawach pacjentów i ubezpieczonych.

Z odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia wynika przekonanie, że problem uzależniania świadczeń związanych z opieką okołoporodową od wniesienia przez ubezpieczonych opłat nie występuje, a w przypadku porodów rodzinnych szpital może pobierać opłaty z tytułu obecności w czasie porodu osoby bliskiej, jednak wysokość tych opłat nie może przekraczać kosztów ponoszonych przez szpital w związku z zapewnieniem realizacji tego prawa pacjenta.

W ponowionym wystąpieniu do nowego Ministra Zdrowia Rzecznik podkreślił konieczność pilnego rozwiązania problemu naruszania praw kobiet rodzących i ich dzieci. Za niezbędne uznał również opracowanie i upowszechnienie nowoczesnych standardów opieki okołoporodowej, które zapewnią szczególny status kobiety rodzącej w systemie opieki zdrowotnej.

Dyskryminacyjne praktyki wobec położnych i kobiet

wyrażających chęć urodzenia dziecka poza szpitalnym oddziałem położniczym

W Polsce nie ma prawnych przeszkód do odbycia porodu poza szpitalnym oddziałem położniczym - w domu lub w tzw. izbie porodowej. W myśl art. 5 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 602 ze zm.), wykonywanie zawodu położnej polega na udzielaniu przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad kobietą ciężarną rodzącą i położnicą oraz noworodkiem. Do świadczeń zalicza się m.in.: przyjmowanie porodu siłami natury, podejmowanie koniecznych działań w sytuacjach nagłych, do czasu przybycia lekarza, sprawowanie opieki nad matką i monitorowanie przebiegu okresu poporodowego, a także samodzielne udzielanie określonych świadczeń - zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych udzielanych przez pielęgniarkę albo położną samodzielnie bez zlecenia lekarskiego (Dz. U. Nr 210, poz. 1540).

Podobny zakres świadczeń gwarantuje położnym art. 42 ust. 2 Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

Tymczasem przepisy wprowadzone rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 213, poz. 1568 ze zm.), dotyczą wyłącznie pomieszczeń i urządzeń szpitala, w ramach którego funkcjonuje oddział położniczy. Na tej podstawie Narodowy Fundusz Zdrowia odmawia podpisania umowy na świadczenia z jedyną w Polsce izbą porodową w Łędzinach.

W tym stanie rzeczy, niezależność i samodzielność położnej w zakresie prowadzenia i przyjęcia porodu fizjologicznego, gwarantowana w ustawie o zawodach pielęgniarstwa i położnej, nie znajduje potwierdzenia w innych przepisach i w efekcie prowadzi do ograniczania roli położnej w prowadzeniu pozaszpitalnej opieki okołoporodowej, która wydaje się bardzo efektywna, pożądana przez kobiety, ograniczająca nadto koszty i negatywne konsekwencje medykacji porodu.

Zasygnalizowane powyżej, negatywne zjawiska, nie mogą być postrzegane tylko w wymiarach: prawnym, medycznym i moralnym.

W Polsce, ze względu na nasilony, pogłębiający się od dziesięciu lat proces depopulacji, szczególnego znaczenia nabiera wymóg zapewnienia pełnej opieki nad matką i dzieckiem, leży to w interesie Narodu i państwa.

W świetle najnowszych prognoz GUS, liczba ludności Polski w stosunku do roku 2007 zmniejszy się w 2035 roku o 2 122 572 i wyniesie łącznie 35 993 069 mieszkańców. W tym samym okresie liczba dzieci w wieku 0 - 17 lat zmniejszy się o 1 855 820 a liczba kobiet w wieku rozrodczym (15-49 lat) zmaleje o 2 487 711. Jednocześnie liczba osób w wieku powyżej 65 roku życia wzrośnie o 3 226 151 i osiągnie wielkość łącznie 8 357 527. Będzie to oznaczać poważne nasilenie się konsekwencji społecznych i ekonomicznych. Sytuację w tym zakresie należy już uznać za krytyczną, dlatego istnieje potrzeba zasadniczych przewartościowań w polityce ekonomicznej i społecznej państwa na rzecz stymulowania rozrodczości i wspierania rodziny w jej funkcji prokreacyjnej.

W moim przekonaniu niska dzietność nie może stanowić okazji do ograniczania wydatków na opiekę nad kobietami w ciąży, na opiekę perinatalną, na leczenie i rehabilitację dzieci. Przeciwnie, powinna skłaniać do poprawy dostępności i jakości opieki medycznej nad matką i dzieckiem.

Nie widzę skuteczniejszej i tańszej metody poprawy zdrowia całego społeczeństwa niż pełna, wysokiej jakości opieka medyczna nad wszystkimi matkami i dziećmi. W żadnej innej dziedzinie medycyny, nie znajduję bardziej racjonalnego potwierdzenia tezy, że zdrowie to nie tylko wydatek, ale najlepsza, najbardziej opłacalna inwestycja w przyszłość każdego obywatela, w rozwój rodziny i dobrobyt całego Narodu.

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o uwzględnienie powyższych spostrzeżeń oraz Karty Praw Kobiety Rodzącej, w pracach nad budową w Polsce systemu opieki nad matką i dzieckiem.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

KARTA PRAW KOBIETY RODZĄCEJ

Macierzyństwo znajduje się w Polsce pod szczególną ochroną prawną dlatego polityka rodzinna państwa musi być skoordynowana z polityką zdrowotną nakierowaną na zapewnienie kompleksowej, czynnej, odpowiedniej do potrzeb, bezpłatnej opieki nad matką i dzieckiem. Konstytucja RP w art. 68 gwarantuje prawo do ochrony zdrowia, w tym równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w ust. 3. tegoż artykułu stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym. Konwencja o prawach dziecka obliguje do traktowania jako sprawę nadrzędną najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, a w art. 24. wymienia prawo do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób i w ust. 2. pkt d wskazuje, iż Państwa - Strony podejmą niezbędne kroki w celu zapewnienia matkom właściwej opieki zdrowotnej w okresie przed i po urodzeniu dziecka.

W Polsce, ze względu na nasilony proces depopulacji, wymóg zapewnienia pełnej opieki nad matką i dzieckiem, nabiera szczególnego znaczenia - jest w interesie narodu i państwa.

Z opinii specjalistów, towarzystw naukowych, organizacji pozarządowych, a także z doniesień medialnych, wynika, iż w ostatnich latach pogorszyła się dostępność kobiet ciężarnych i rodzących oraz noworodków do adekwatnej do potrzeb opieki profilaktyczno -lecniczej. Ujawnia się z całą ostrością problem braku miejsc na oddziałach położniczych i noworodkowych, pogarszają się standardy udzielanych świadczeń.

Niedostatki w zakresie zdrowia prokreacyjnego w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej znajdują potwierdzenie w sygnowanym przez Ministerstwo Zdrowia raporcie *Zdrowie kobiet w wieku prokreacyjnym 15-49 lat. Polska 2006*.

Wyniki analiz przeprowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich i opublikowane w 2008 r. w Biuletynie RPO nr 62 wskazują na naruszenia praw do zdrowia matki i dziecka.

Wg opublikowanego w listopadzie 2008 r. Raportu Narodowego Instytutu Zdrowia -PZH, *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, spadek umieralności niemowląt w Polsce uległ zahamowaniu w 2007 r. a poziom umieralności jest jeszcze wyraźnie (o 1/4) wyższy od przeciętnego w UE, przy czym głównym problemem jest umieralność wczesna niemowląt tzn. w pierwszym tygodniu życia, która w dużym stopniu zależy od jakości opieki medycznej.

Zaniepokojenie stanem opieki nad matką i dzieckiem, zostało wyrażone w ostatnich latach w stanowiskach Rządowej Rady Ludnościowej.

Tymczasem od 2002 roku Ministerstwo Zdrowia odstąpiło od realizacji trójstopniowego systemu opieki okołoporodowej jako programu polityki zdrowotnej państwa, nie wprowadzając w zamian standardów opieki okołoporodowej, nad którymi prace nadal trwają.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia do publicznej debaty projekt Karty Praw Kobiety Rodzącej.

1.

Prawo do systemowej, kompleksowej, czynnej, odpowiedniej do potrzeb i bezpłatnej opieki nad matką i dzieckiem.

Zdrowie i rozwój dziecka nierozzerwalnie wiążą się ze zdrowiem matki. Opieka przedporodowa, podobnie jak opieka w czasie porodu i w pierwszych tygodniach życia po porodzie, ma kluczowe znaczenie dla optymalnego rozwoju dziecka aż po okres dojrzewania i wywiera wpływ na całe dorosłe życie. Inwestycje poczynione w okresie ciąży, porodu i w okresie noworodkowym przyczyniają się najbardziej do ograniczenia nierówności wskaźników zdrowotnych, w tym umieralności okołoporodowej i umieralności niemowląt. Nadanie priorytetu zdrowiu matek i małych dzieci może walczyć z przyczyną błędnego koła choroby i biedy. Dlatego niezbędne jest przyjęcie na mocy ustawy całościowego, trwałego systemu opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem, z dostosowaniem do tego celu struktury organizacyjnej Ministerstwa Zdrowia, organów władzy rządowej i samorządowej w terenie, i wprowadzeniem zasady, iż poprawa zdrowia matki i dziecka stanowi integralny element oceny działalności tych organów. Ocena jakości i efektywności wykonywania zadań na rzecz zdrowia matki i dziecka przez jednostki organizacyjne ochrony zdrowia na poziomie podstawowym, wojewódzkim i ogólnokrajowym musi być wprowadzona do powszechnej praktyki.

2.

Prawo do odpowiedniej i bezpłatnej promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej, w tym do tzw. „szkół rodzenia”.

Promocja zdrowego rodzicielstwa stanowi integralną część zadań systemu ochrony zdrowia, który ponosi odpowiedzialność za zapewnienie odpowiedniej i bezpłatnej promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w szkołach, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i współdziała w realizacji tych zadań z sektorami edukacji narodowej i polityki społecznej. W placówkach ochrony zdrowia wszystkie matki i ojcowie muszą mieć zapewnione prawo do bezpłatnego dostępu do edukacji w tzw. „szkołach rodzenia”, z położeniem nacisku na: racjonalne żywienie matek; odpowiednią ich aktywność fizyczną; unikanie zachowań szkodliwych dla matki i dziecka - ciąża wolna od tytoniu, alkoholu, narkotyków; przygotowanie do porodu; oraz na promocję karmienia piersią niemowląt. Promocja zdrowia i edukacja zdrowotna stanowi integralną część każdej porady położnika/położnej.

3.

Prawo do kwalifikowanej, zgodnej ze współczesną wiedzą medyczną, profilaktycznej opieki zdrowotnej w wieku rozrodczym, w szczególności w okresie okołokoncepcyjnym i podczas ciąży.

Profilaktyka zagrożeń i chorób w okresie ciąży stanowi niezbędny warunek zachowania zdrowia matki i zdrowego startu do życia dla dziecka, a także zapobiegania umieralności matek oraz umieralności okołoporodowej i umieralności niemowląt. Prawo do bezpłatnych świadczeń medycznych obejmuje w szczególności: w okresie okołokoncepcyjnym - uodpornienie kobiet przeciwko tężcowi i różyczce drogą szczepień ochronnych; zapobieganie wadom cewy nerwowej drogą uzupełnienia pożywienia kwasem foliowym; porady w zakresie zwalczania uzależnień; w okresie ciąży - wczesne potwierdzenie ciąży z pięć profilaktycznych badań udzielanych przez położnika; zapobieganie zakażeniom wrodzonym, zakażeniom HIV i zakażeniom przenoszonym drogą płciową; zapobieganie powikłaniom ciąży, w tym wewnątrzmacicznemu zahamowaniu wzrostu płodu i wcześniactwu; ochronę przed ekspozycją na substancje szkodliwe. Zgodność ze współczesną wiedzą medyczną ustalana jest na podstawie opinii konsultantów w dziedzinie położnictwa, neonatologii, pediatrii oraz, w razie potrzeby, innych dyscyplin medycznych wspierających opiekę nad matką i dzieckiem i oznacza, że kobieta ma prawo do wszelkich procedur profilaktycznych, do których mają dostęp kobiety w innych krajach UE.

4.

Prawo do wczesnego, bezpłatnego, zgodnego ze współczesną wiedzą medyczną, wykrywania, diagnostyki i leczenia powikłań ciąży, w tym wewnątrzmacicznego zahamowania wzrostu płodu, a także niedokrwistości i zakażeń kobiet, w tym zakażeń przenoszonych drogą płciową.

Właściwe prowadzenie ciąży, wczesne wykrywanie i leczenie powikłań są nieodzowne dla zachowania zdrowia matki, zdrowego startu do życia dla dziecka i przyczyniają się do ograniczenia umieralności matek oraz umieralności okołoporodowej, w tym martwych urodzeń a także umieralności noworodków i niemowląt. Realizację prawa do bezpiecznego przebiegu ciąży zapewnia kwalifikowany personel medyczny sprawujący czynną, ciągłą opiekę profilaktyczno - leczniczą nad kobietą ciężarną w warunkach ambulatoryjnych lub na oddziałach patologii ciąży wyposażonych w odpowiedni do stopnia referencyjności sprzęt i aparaturę diagnostyczno - leczniczą. Nieodzownym warunkiem realizacji prawa kobiety ciężarnej do odpowiedniej do jej potrzeb diagnostyki i leczenia jest sprawnie funkcjonujący system trójstopniowej opieki okołoporodowej. Zgodność ze współczesną wiedzą medyczną ustalana jest na podstawie opinii konsultantów w dziedzinie położnictwa oraz, w razie potrzeby, innych dyscyplin medycznych wspierających opiekę nad matką i dzieckiem i oznacza, że kobieta ciężarna ma prawo do wszelkich procedur diagnostyczno - leczniczych, do których mają dostęp kobiety w innych krajach UE.

5.

W przypadku prawidłowego przebiegu ciąży, prawo do bezpiecznego, bezpłatnego porodu z udziałem wykwalifikowanego personelu z uwzględnieniem życzeń kobiety rodzącej dotyczących stosowanych procedur położniczych, jeżeli nie występują przeciwwskazania medyczne.

Właściwy przebieg porodu stanowi gwarancję zachowania zdrowia matek i zdrowego startu do życia dla dzieci oraz ograniczenia umieralności matek i umieralności okołoporodowej, w tym martwych urodzeń a także umieralności noworodków i niemowląt. Bezpieczny poród ma miejsce wówczas gdy kobiecie rodzącej zapewnia się poszanowanie i ochronę jej godności, intymność, odpowiednie informacje o stanie zdrowia własnym i dziecka oraz o przysługujących im prawach, wczesne wykrywanie i skuteczne leczenie powikłań w trakcie porodu. Jeżeli nie występują przeciwwskazania medyczne, kobieta rodząca ma prawo do uwzględnienia swoich życzeń, dotyczących stosowanych procedur położniczych, w tym ochrony przed bólem, wsparcia psychologicznego, obecności męża/osoby bliskiej. Wczesny kontakt matka - dziecko i system organizacji oddziału „ matka - dziecko ” jest warunkiem bezpieczeństwa matki w okresie porodu i bezpieczeństwa dziecka w okresie adaptacji po porodzie. W okresach tych udzielane są przez kwalifikowany personel porady profilaktyczne, w tym porady laktacyjne w celu utrzymania wyłącznego karmienia piersią, porady w celu zapobiegania biernemu paleniu; wykonywane są obowiązkowe szczepienia ochronne i badania przesiewowe, w tym w kierunku fenylketonurii, hipotyreozy i mukowiscydozy oraz zaburzeń słuchu.

6.

W przypadku ciąży patologicznej kobieta ma prawo do bezpłatnego porodu w placówce o odpowiednim stopniu referencyjności, zapewniającej matce i dziecku w czasie porodu i po urodzeniu, poza wymienionymi w punkcie 5. warunkami, wszystkie niezbędne, zgodne ze współczesną wiedzą medyczną, procedury diagnostyczne i lecznicze, w tym w zakresie intensywnej opieki medycznej, oraz rehabilitacyjne.

W przypadku patologicznego przebiegu ciąży niezbędnymi warunkami ograniczenia negatywnych następstw zdrowotnych dla matki i dziecka, w tym redukcji umieralności matek oraz umieralności okołoporodowej, w tym martwych urodzeń a także umieralności noworodków i niemowląt są: wznowienie i rozwój trójstopniowego systemu referencyjnego w opiece okołoporodowej; zapewnienie wysokokwalifikowanego personelu położniczego i neonatologicznego wspieranego przez specjalistów z innych potrzebnych matce i dziecku dyscyplin medycznych; wyposażenie oddziałów szpitalnych w sprzęt i aparaturę medyczną umożliwiającą odpowiednią do stopnia referencyjności diagnostykę i leczenie kobiet w okresie ciąży, porodu i porodu oraz leczenie dzieci. Zgodność ze współczesną wiedzą medyczną ustalana jest na podstawie opinii konsultantów w dziedzinie położnictwa i neonatologii oraz, w zależności od potrzeb, innych dyscyplin medycznych wspierających opiekę nad matką i dzieckiem i oznacza, że kobieta rodząca i jej dziecko mają prawo do wszelkich procedur diagnostyczno - leczniczych, do których mają dostęp kobiety i dzieci w innych krajach UE.

7.

Prawo do wczesnego, zgodnego ze współczesną wiedzą medyczną, bezpłatnego wykrywania, diagnozowania, leczenia i rehabilitacji dzieci z zaburzeniami okresu noworodkowego.

Pełna diagnostyka i leczenie oraz kompleksowa rehabilitacja są prawem każdego dziecka z zaburzeniami okresu noworodkowego związanymi z przebiegiem ciąży, porodu i okresu adaptacji po porodzie oraz noworodków z wadami rozwojowymi, zakażeniami wrodzonymi, zakażeniami szpitalnymi i pozaszpitalnymi. Musi być dostępne zapobieganie transmisji HIV od matki do dziecka, a także zapewnione niezbędne środki ochrony i terapii w przypadku uzasadnionego podejrzenia wskazującego na zaniedbanie i przemoc wobec dziecka lub dla dziecka, które zostało po porodzie porzucone przez matkę. Odpowiednie postępowanie medyczne po porodzie przyczyni się do redukcji umieralności noworodków i niemowląt oraz trwałej niepełnosprawności dzieci. Zgodność ze współczesną wiedzą medyczną ustalana jest na podstawie opinii konsultantów w dziedzinie neonatologii i pediatrii oraz, w zależności od potrzeb, innych dyscyplin medycznych wspierających opiekę nad dzieckiem i oznacza, że każdy noworodek i małe dziecko mają prawo do wszelkich procedur diagnostyczno - leczniczych, do których mają dostęp dzieci w innych krajach UE.

8.

Prawo rodzin, w których dziecko urodziło się przedwcześnie, z niską masą urodzeniową lub poważnie chore, do bezpłatnej, wysokospecjalistycznej opieki medycznej połączonej z odpowiednią opieką socjalną.

Rodziny z dziećmi urodzonymi z poważnymi chorobami lub nieprawidłowościami, zwłaszcza rodziny doświadczające ubóstwa, mają prawo do otrzymania wszechstronnej opieki medycznej i ochrony socjalnej. Rodziny z dziećmi obciążonymi wadą rozwojową mają prawo do objęcia bezpłatną, specjalistyczną opieką genetyczną w zakresie zgodnym ze współczesną wiedzą medyczną oraz prawo do uzyskania informacji istotnych dla kształtowania postaw prokreacyjnych, w tym informacji o ryzyku ponownego urodzenia dziecka z wadą wrodzoną. Państwo powinno wspierać działalność stowarzyszeń rodziców chorych dzieci oraz innych organizacji pozarządowych działających na rzecz tych dzieci. Zgodność ze współczesną wiedzą medyczną ustalana jest na podstawie opinii konsultantów w dziedzinie genetyki klinicznej i pediatrii i oznacza, że rodziny te ma prawo do wszelkich procedur diagnostyczno -leczniczych, do których mają dostęp podobne rodziny w innych krajach UE.

9.

Prawo kobiety do ochrony zdrowia psychicznego w każdym okresie ciąży, porodu i porożu.

Ochrona zdrowia psychicznego kobiet w wieku rozrodczym, zwłaszcza w okresie okołoporodowym musi być nieodłącznym elementem bezpłatnej opieki położniczej mającej na celu zapewnienie kobiecie w każdym okresie ciąży, porodu i porożu komfortu psychicznego oraz wczesnego wykrywania, diagnostyki i leczenia depresji okołoporodowej.

Dla osiągnięcia tych celów konieczne jest, poza poszanowaniem i ochroną godności kobiety, zachowaniem intymności, dostarczeniem odpowiednich informacji, także bezpłatne wsparcie psychologiczne.

10.

Prawo do wnoszenia roszczeń odnośnie do procedur medycznych oraz warunków, w jakich świadczona jest opieka na kobietą ciężarną, rodzącą i dzieckiem.

Przyszli rodzice, kobiety ciężarne, rodzące i rodzice mają prawo do zaznajomienia się z przepisami dotyczącymi odwołania się od decyzji lekarzy w sprawie planowanych oraz dotyczącymi wnoszenia roszczeń w związku z zastosowanymi procedurami medycznymi w opiece położniczej, neonatologicznej i pediatrycznej, a także warunkami porodu i pójgu oraz pobytu dziecka. Odwołania muszą być rozpatrzone w odpowiednim czasie, by możliwe było skorzystanie z pozytywnych dla matki i dziecka rozstrzygnięć.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-605036-X/08/JS/JŚ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 17 /12/2008 r.

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Wielce Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, że w ramach działań w zakresie polityki rodzinnej, opracowana została w moim biurze Karta Praw Kobiety Rodzącej. Dokument ten przekazałem Pani Minister Zdrowia z prośbą o uwzględnienie jego treści w pracach nad budową w Polsce systemu opieki nad matką i dzieckiem. Kopię wystąpienia pozwalam sobie przedstawić do wiadomości Pani Minister i ewentualnego wykorzystania w zakresie kształtowania polityki rodzinnej.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-13398-1 /JC/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Uprzejmie dziękuję za przesłanie opracowanej w Biurze Pana Rzecznika Karty Praw Kobiety Rodzącej, przesłanej przy Pana piśmie z dnia 17 grudnia 2008 r., znak: RPO-605036-X/08/JS/JŚ. Zgodnie z Pana prośbą dokument ten zostanie uwzględniony „w *pracach nad budową w Polsce systemu opieki nad matką i dzieckiem*”, a już w najbliższym czasie, w pracach powołanego przez Ministra Zdrowia *Zespołu do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej*. O pracach wymienionego Zespołu informowaliśmy Pana Rzecznika, między innymi, w piśmie z dnia 17 lutego 2008 r., znak: MZ-ZP-D-070-11564-1/JC/08. Najbliższe posiedzenie tego Zespołu odbędzie się 20 stycznia br. Na posiedzeniu tym planujemy zapoznanie wszystkich członków Zespołu ze stanowiskiem Pana Rzecznika jak też z treścią Karty Praw Kobiety Rodzącej.

Informuję, że trudno jest nam ocenić przydatność dla prac Zespołu przesłanego dokumentu, bowiem nie znajdujemy w nim informacji, które nie byłyby wcześniej znane osobom zajmującym się profesjonalnie problematyką ochrony zdrowia - w tym w szczególności ochrony zdrowia kobiet i dzieci. Dokonana w Ministerstwie Zdrowia analiza opracowanej w Biurze Pana Rzecznika Karty Praw Kobiety Rodzącej wskazuje, iż stanowi ona, wyodrębniony i dedykowany „kobietom rodzącym”, zbiór praw zawartych w obowiązujących przepisach. Warto zaznaczyć, że nie kwestionowane przez nas, „*Prawo do systemowej, kompleksowej, czynnej, odpowiedniej do potrzeb i bezpłatnej opieki nad matka i dzieckiem*”, obejmuje swoim zakresem prawa wyszczególnione w punktach od nr 2 do nr 9. W związku z tym, tego rodzaju Karta ma przede wszystkim charakter promocji i upowszechniania wiedzy kobiet na temat przysługujących im praw. Jesteśmy przekonani, że działania medialne Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, podjęte w związku z opracowaniem tego dokumentu, przyczyniły się w znacznej mierze do zainteresowania kobiet ich prawami w jednostkach systemu ochrony zdrowia. Ze względu na dość regularną korespondencję prowadzoną pomiędzy Urzędem Pana Rzecznika a Ministerstwem Zdrowia oraz w związku z tym,

że w przesłanym dokumencie nie znajdujemy informacji dla nas nieznanych, przesłanie na ręce Pani Minister Ewy Kopacz Karty Praw Kobiety Rodzącej odbieramy jako życzliwą motywację do bardziej intensywnych działań w zakresie prawnego uregulowania standardów opieki okołoporodowej.

Pragnę poinformować Pana Rzecznika, że prace mające na celu opracowanie standardu opieki okołoporodowej postępują tak szybko, jak to jest możliwe w przypadku bardzo skomplikowanej materii. W pracach tych wykorzystywana jest wiedza i doświadczenie wielu specjalistów - w tym także organizacji pozarządowych. Warto zaznaczyć, że w pracach *Zespołu do spraw opracowania projektu standardu opieki okołoporodowej* biorą udział dwie przedstawicielki Fundacji „Rodzić po ludzku”.

Z przykrością konstatuje, że nie otrzymaliśmy oryginalnej wersji załącznika „*zawierającego syntetyczne informacje na temat opieki okołoporodowej w wybranych krajach Unii Europejskiej*”, o którym informuje Pan na wstępie przywołanego wcześniej pisma. Informacje na temat zasad i zakresu opieki poporodowej realizowanej w krajach Unii są, w naszej opinii, bardzo ważne, ze względu na dążenie do wykorzystania korzystnych wzorców. Dokument o takim samym tytule, jaki udało nam się odszukać na stronie internetowej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, wydaje się być pierwotną wersją dokumentu, nad którym jeszcze prowadzone są prace. Zawarte są w nim rozproszone informacje na temat niektórych rozwiązań opieki w dowolnie wybranych krajach Unii Europejskiej, z systematycznym akcentowaniem wyrazów „powinno”, „należy: itp. - nie jak można by przypuszczać „jest”. Z przykrością stwierdzam, że nie znajdujemy w tym dokumencie praw kobiet rodzących. Nie stanowi to jednak dla nas szczególnego problemu, bowiem drogą dyplomatyczną zbieramy obszerniejsze informacje na temat opieki nad kobietą ciężarną w wybranych krajach Unii. Ponadto podstawowym dokumentem, na jakim opiera się Ministerstwo Zdrowia, w tym aspekcie, są rekomendacje Światowej Organizacji Zdrowia opublikowane w dokumencie zatytułowanym: „*Care in Normal Birth: a practical guide - Report of a Technical Working Group*” (WHO/FRH/MSM/96.24).

Dziękując za przesłane dokumenty pragnę zapewnić Pana Rzecznika, że Ministerstwo Zdrowia dokłada wszelkich starań, które mogą wpłynąć na zapewnienie kobietom ciężarnym i dzieciom jak najwyższego standardu opieki zdrowotnej. Wiele z naszych działań uwarunkowanych jest wysokością środków finansowych dostępnych w systemie ochrony zdrowia. W związku z tym oczekiwane zmiany nie mogą nastąpić tak szybko, jak byśmy tego oczekiwali. Tym niemniej nie akceptujemy i nie będziemy akceptować faktów naruszania praw pacjenta. Każda ze skarg na naruszenie tych praw jest rozpatrywana zgodnie trybem określonym w odpowiednich przepisach. Pragnę jednak zwrócić uwagę, że ani obowiązujące przepisy, ani też projektowane, nie uwzględniają możliwości „*odwołania się od decyzji lekarzy w sprawie planowanych oraz dotyczącymi wnoszenia roszczeń w związku z zastosowanymi procedurami medycznymi w opiece położniczej*”. Informuję, że w art. 31 podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* przewidziano możliwość wniesienia przez pacjenta sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia określonych w art. 2 ust. 1

ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, jeżeli opinia ta albo orzeczenie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa. W naszej opinii, upowszechniany zapis Karty Praw Kobiety Rodzącej, zawierający postulat opisany w punkcie 10. może niepotrzebnie wprowadzać pacjentów w błąd.

Informując Pana Rzecznika o powyższym, pragnę przypomnieć, że zasady i warunki wykonywania zawodu lekarza określa ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1943, ze zm.). W ustawie tej zostały określone zasady i warunki wykonywania zawodu lekarza. Zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 1 tej ustawy, *wykonywanie zawodu lekarza polega na udzielaniu przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń zdrowotnych, w szczególności: badaniu stanu zdrowia, rozpoznawaniu chorób i zapobieganiu im, leczeniu i rehabilitacji chorych, udzielaniu porad lekarskich, a także wydawaniu opinii i orzeczeń lekarskich.* Prawo wykonywania zawodu przyznaje okręgowa rada lekarska osobom, które spełniają wymagania określone w art. 5 ust. 1, wymienionej wcześniej ustawy. Zgodnie z art. 4 tej ustawy, *lekarz ma obowiązek wykonywać zawód, zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością.* Zgodnie z postanowieniami art. 34 ust 1 i 2 wymienionej ustawy *„Lekarz może wykonać zabieg operacyjny albo zastosować metodą leczenia lub diagnostyki stwarzającą podwyższone ryzyko dla pacjenta, po uzyskaniu jego pisemnej zgody. Przed wyrażeniem zgody przez pacjenta w sytuacji, o której mowa w ust. 1, lekarz ma obowiązek udzielenia mu informacji zgodnie z art. 31”.* Przywołany artykuł 31 ust. 1 ustawy stanowi, że *„Lekarz ma obowiązek udzielać pacjentowi lub jego ustawowemu przedstawicielowi przystępnej informacji o jego stanie zdrowia, rozpoznaniu, proponowanych oraz możliwych metodach diagnostycznych, leczniczych, dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, wynikach leczenia oraz rokowaniu”.* Tak więc, zgodnie z postanowieniami ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, lekarz podejmuje decyzję o wyborze odpowiedniej metody postępowania leczniczego w oparciu o stwierdzone wskazania i ewentualne następstwa zastosowanej metody. Podejmowanie przez lekarza działania niezgodnego ze wskazaniami medycznymi stanowiłoby błąd w sztuce lekarskiej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Ministerstwo Zdrowia
Ul. Miodowa 15
00-952 Warszawa

Wielce Szanowna Pani Minister

Mając na uwadze konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony podstawowych praw każdego człowieka, tj. życia i zdrowia, po odbyciu w dniu 22 stycznia 2008 r. konsultacji z ekspertami, chciałbym przedstawić Pani Minister uwagi dotyczące ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. z 1993 r. nr 17, poz. 78 z późn. zm.) (dalej: Ustawa) licząc, że analiza przedstawionego stanowiska skłoni właściwe organy państwowe do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów wywołujących uzasadnione wątpliwości w świetle unormowań obowiązującej Konstytucji.

Na wstępie chciałbym przypomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Niezależnie od stopnia skomplikowania danego zagadnienia, Rzecznik nie może uchylać się od jego podjęcia, tym bardziej, jeśli dotyczy ono kwestii o fundamentalnym znaczeniu. Rzecznik zobowiązany jest do sygnalizowania właściwym organom władzy państwowej obszarów, w których występują zagrożenia dla określonych wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności wynikające z niewłaściwej regulacji prawnej lub jej braku w danym zakresie.

Konstytucja RP daje wyraz przyjętemu - podzielanemu we wspólnocie państwowej -systemowi wartości, który powinien znajdować odzwierciedlenie w treści obowiązującego prawa oraz służyć procesowi jego interpretacji i stosowania. Dotyczy to przede wszystkim przepisów odnoszących się do wolności i praw jednostki (por. np. wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 38), znajdujących się w centrum mojego zainteresowania.

Zgodnie z art. 30 Konstytucji źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka; obowiązkiem zaś władz publicznych jest jej poszanowanie i ochrona. Podstawową przesłanką realizacji tej fundamentalnej zasady jest poszanowanie i ochrona prawa do życia (por. np. wyrok K 2/98, jw.). Konstytucja gwarantuje

prawną ochronę życia każdemu człowiekowi na zasadzie równości (art. 32). Nie przewiduje różnicowania wartości ludzkiego życia (wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 23), ani nie dopuszcza ograniczenia tego prawa nawet w stanie nadzwyczajnym (art. 233 ust. 1). Ochrona życia, rozumiana jako ochrona biologicznej egzystencji człowieka, wymaga w szczególności stanowienia prawa w taki sposób, by chroniło życie każdego człowieka, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji się znajduje. W tym stanie rzeczy ujawnia się nierozzerwalny związek między art. 30 i art. 38 Konstytucji polegający na tym, że nie można zapewnić ochrony godności człowieka, jeżeli nie zostaną stworzone wystarczające podstawy do ochrony życia. Artykuły 30 i 38 Konstytucji związane są także z art. 68 Konstytucji mówiącym o ochronie zdrowia. Ochrona zdrowia musi być z kolei widziana, przede wszystkim, jako prawo do zachowania życia i jego obrony (por. wyrok K 14/03, jw.). Na tle tych ustaleń należy pokreślić, że życie ludzkie, również w fazie prenatalnej (art. 1 Ustawy; zob. wyrok TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96), jest podstawowym, prawnie chronionym dobrem każdej jednostki.

Prawo do życia nie jest jednak absolutne i dlatego prawo pozytywne musi określać sposób rozstrzygnięcia kolizji różnych dóbr z dobrem życia. W przypadku spraw regulowanych Ustawą tym drugim dobrem jest w szczególności zdrowie.

Ustawa opiera się na założeniu, że „życie jest fundamentalnym dobrem człowieka, a troska o życie i zdrowie należy do podstawowych obowiązków państwa, społeczeństwa i obywatela”. Ustawodawca określił przy tym w art. 4a ust. 1 Ustawy wyjątki od generalnej zasady zakazu przerywania ciąży. Usunięcie ciąży jest zatem dopuszczalne, gdy: stanowi ona zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety (pkt 1), badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu (pkt 2 - przesłanki eugeniczne), zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego (pkt 3 - przyczyny prawne).

Ustawa wskazuje więc reguły kolizyjne - rozstrzygnięcia między różnymi wartościami konstytucyjnie chronionymi. Wynikające z przepisów reguły postępowania nie mogą jednak być ustanawiane w sposób dowolny albo arbitralny, co niestety można zarzucić obecnie obowiązującym regulacjom.

Wątpliwości dotyczą w szczególności przesłanki „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety ciężarnej”. Przepis ten jest niedostatecznie określony, a sama przesłanka wydaje się arbitralna. Arbitralność wynika przede wszystkim z tego, że ustawodawca dowolnie zrównał wartość, jaką jest życie płodu, z szeroko rozumianym zdrowiem kobiety ciężarnej. Nie zostało określone, czy chodzi o jakiegokolwiek zagrożenie zdrowia, czy też o zagrożenie istotne, ani też, czy chodzi o zagrożenie ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu, czy też nieznacznym i przemijającym osłabieniem funkcji psychofizycznych. Ustawodawca nie wyważył tu stopnia, ani charakteru zagrożenia dla zdrowia kobiety wynikającego z donoszenia ciąży, nie posługuje się tu takimi pojęciami, jak np. „ciężkie i nieodwracalne” czy „duże prawdopodobieństwo” zagrożenia dla zdrowia kobiety. Nie jest w zasadzie wiadome ze względu na jaką wartość zadecydowano o zalegalizowaniu naruszenia

wartości, jaką jest życie człowieka przed narodzeniem. W związku z tym wydaje się, że istnieje potrzeba doprecyzowania omawianej przesłanki - okoliczności, które w świetle wiedzy medycznej stanowią wypełnienie dyspozycji normy Ustawy, wyłączające karalność przerwania ciąży (por. art. 152 Kodeksu karnego).

Arbitralność określenia „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety ciężarnej” wzmacnia dodatkowo brak ograniczenia czasowego dopuszczalności aborcji oraz brak określenia trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zajścia tej przesłanki.

W przypadku wystąpienia przyczyn eugenicznych przerwanie ciąży jest dopuszczalne do chwili osiągnięcia przez płód zdolności do samodzielnego życia poza organizmem kobiety; w przypadku zaistnienia przyczyn prawnych - do 12. tygodnia ciąży. Natomiast w sytuacji zagrożenia dla zdrowia (i życia - co jest w pełni zrozumiałe) kobiety Ustawa nie ustanawia żadnych barier czasowych w dopuszczalności przerwania ciąży; nawet osiągnięcie przez płód zdolności do samodzielnego przeżycia nie stanowi formalnego ograniczenia. W świetle konstytucyjnie chronionych wartości nie jest są to regulacje, które można aprobować.

Ustawa nie określa również trybu postępowania w sprawie stwierdzenia „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety” jako przesłanki dopuszczalności przerwania ciąży. Wprowadzony został jedynie wymóg przeprowadzenia odpowiednich czynności przez lekarza w szpitalu oraz zastrzeżenie, że wystąpienie okoliczności uzasadniających przerwanie ciąży stwierdza lekarz inny niż dokonujący przerwania ciąży. Dookreślenie trybu postępowania, zwłaszcza w sytuacji ewentualnego sporu między lekarzami - co do oceny czy istnieje zagrożenie dla zdrowia kobiety związane z ciążą i porodem, czy między kobietą a lekarzem - co do stwierdzenia zaistnienia przesłanki dopuszczalności przerwania ciąży, czy uchylenia się przez lekarza od dokonania przerwania ciąży w przypadku konfliktu sumienia. Brak przejrzystych i jasno określonych procedur prowadzących do ewentualnego uznania, że w danej sprawie indywidualnej spełnione zostały prawne warunki do dokonania aborcji terapeutycznej skutkuje tym, że w praktyce kobiety - w wyjątkowych przecież sytuacjach -nie mogą skorzystać z przysługującego im prawa; lekarze zaś, nie chcąc narazić się na ewentualną odpowiedzialność karną, nie wydają koniecznych zaświadczeń (co pozostaje również w związku z wcześniej wspomnianym posłużeniem się nieostrym zwrotem „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety”). Na szczególne znaczenie gwarancji proceduralnych - i ich obecny brak - zwrócił także uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Tysiiąc przeciwko Polsce* (skarga nr 5410/03).

Powołane wyżej okoliczności uzasadniają stwierdzenie, że w Ustawie w sposób dowolny określono przesłankę materialną w postaci „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety”, pozostawiając praktyce działania organów nadmierną swobodę w dookreśleniu znaczenia samego pojęcia „zdrowie kobiety”, równoważenia dóbr „zdrowie kobiety” oraz „życie płodu ludzkiego”, jak i trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zajścia przesłanki określonej w art. 4a ust. 1 pkt 1 Ustawy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszona została w ten sposób zasada określoności przepisów prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego - art. 2

Konstytucji. Ponadto, nie dopełniono wymogu ustawowego określenia przesłanek dopuszczających ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw - art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie respektuje się obowiązku zapewnienia prawnej ochrony życia płodu ludzkiego, a tym samym godności człowieka w tym aspekcie, co stanowi naruszenie art. 38 w zw. z art. 30 Konstytucji.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o rozważenie przedstawionej sprawy oraz podjęcie stosownych działań mających na celu doprecyzowanie budzących wątpliwości przepisów oraz usunięcie występujących luk prawnych. W mojej ocenie dalsze uchylanie się od wprowadzenia postulowanych zmian będzie skutkować negatywnymi konsekwencjami dla poszczególnych grup adresatów norm przedmiotowej ustawy, a zwłaszcza kobiet. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku oraz o ewentualnych, prowadzonych w tym zakresie, pracach.

Uprzejmie informuję, że wystąpienie w niniejszej sprawie skierowałem również do Ministra Sprawiedliwości, Pana Zbigniewa Cwiągalskiego. Jednocześnie, nawiązując do rozmowy z Prezesem Rady Ministrów, Panem Donaldem Tuskiem w dniu 16 stycznia br. zwracam się z uprzejmą prośbą o możliwość zorganizowania spotkania z udziałem Pani Minister oraz Ministra Sprawiedliwości, w czasie którego można by rozważyć możliwe sposoby rozwiązania przedstawionych problemów. Chciałbym przy tej okazji przekazać sugestie, które zostały zgłoszone przez zaproszonych przeze mnie ekspertów. Będę wdzięczny za uwzględnienie niniejszej propozycji oraz wyznaczenie terminu wspólnego posiedzenia w tej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
-/Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-10100-1 /JC/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 25 stycznia 2008 r., znak: RPO-578571-I /08/MK, zawierające uwagi dotyczące ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.) uprzejmie informuję, że przekazane uwagi oraz sugestie działań zostały wnikliwie przeanalizowane przez Ministerstwo Zdrowia.

Analiza przepisów przedmiotowej ustawy, dokonana w Ministerstwie Zdrowia, potwierdza wskazany przez Pana Rzecznika brak precyzji przepisów dotyczących trybu postępowania w sprawach związanych ze stwierdzeniem przesłanek dopuszczających przerwanie ciąży. Na fakt ten również zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka, który rozpatrywał sprawę wywodzącą się ze skargi (nr 5410/03) wniesionej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez polską obywatelkę Panią Alicję T. Wydany w dniu 20 marca 2007 r. i utrzymany w mocy wyrok Trybunału zobowiązał Rząd Polski do *wprowadzenia do krajowych przepisów procedury odwoławczej, w razie odmowy lekarza dokonania aborcji z przyczyn przewidzianych w prawie polskim.*

Uprzejmie informuję, że Ministerstwo Zdrowia podjęło działania mające na celu wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym aspekcie dokonano wnikliwej analizy obowiązujących przepisów oraz uwarunkowań społecznych i politycznych. Mając na względzie materię sprawy oraz wypracowany konsensus prawny dotyczący aborcji, jako najkorzystniejsze rozwiązanie Ministerstwo Zdrowia przyjęło wprowadzenie procedury odwoławczej do przepisów określających prawa pacjenta. Aktualnie propozycje zapisów w sprawie procedury odwoławczej wynikającej z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tysiąc p. Polsce* projektowane są do uwzględnienia w projekcie ustawy o *ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta*. Projekt ten został przedłożony w Sejmie

Rzeczypospolitej Polskiej jako projekt poselski Klubu Platformy Obywatelskiej. W projektowanych zapisach przewiduje się prawo pacjenta (lub jego przedstawiciela ustawowego) do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia wydanego przez lekarza na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w przypadku, gdy treść orzeczenia narusza prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z tych przepisów. Zgodnie z założeniami, sprzeciw, wraz z uzasadnieniem, będzie można wnosić do komisji lekarskiej działającej przy właściwej okręgowej radzie lekarskiej. Przewiduje się, że w skład komisji lekarskiej wchodzić będzie trzech lekarzy wskazanych przez okręgową radę lekarską, w tym co najmniej jeden tej samej specjalności, co lekarz wydający orzeczenie, wobec którego zgłoszony został sprzeciw. W projekcie przewidziano również upoważnienie dla Ministra Zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia sposobu działania Komisji, z uwzględnieniem efektywności realizacji praw pacjenta.

Przedstawiając powyższe, pragnę poinformować, że obowiązująca ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* została uchwalona w wyniku inicjatywy poselskiej. Jak wcześniej wspomniano, uchwaleniu tej ustawy towarzyszyła szeroka dyskusja społeczna, z udziałem wybitnych specjalistów z dziedziny prawa i medycyny. Ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowana: w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. *o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. Nr 139, poz. 646) dodano art. 4 a, w którym określono przesłanki dopuszczające legalne przerwanie ciąży. Również w tym przypadku, zakres zmian wprowadzonych do ustawy oraz treść uchwalonych przepisów były przedmiotem dyskusji i uzgodnień.

Pozwalając sobie na przypomnienie trybu i okoliczności uchwalenia przedmiotowej ustawy oraz zmian do niej wprowadzonych, pragnę podkreślić, że w toku prac legislacyjnych, w sprawach związanych ze zdrowiem kobiet, wypowiedali się uznani eksperci, a opinie tych osób znalazły odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach ustawy. Tak więc w przypadku treści zapisu art. 4 a ust. 1 ustawy *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* występuje konsensus prawa i medycyny. Informując o powyższym, pragnę wyrazić pogląd, iż przesłanka określająca dopuszczalność przerwania ciąży w przypadkach gdy: „*ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej*” nie daje podstaw do dowolnych lub arbitralnych decyzji. Reguły postępowania w sprawie przerwania ciąży są ściśle związane z orzekaniem przez lekarza o stanie zdrowia, podczas którego lekarz stwierdza czy występują okoliczności świadczące o tym, że ciążą stanowi zagrożenie życia lub zdrowia kobiety ciężarnej.

Orzekanie o stanie zdrowia jest jednym z elementów wykonywania zawodu lekarza. Kwestie związane z wykonywaniem zawodu lekarza określone są w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. *o zawodach lekarza i lekarza dentystry* (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1943). Zgodnie z postanowieniami art. 4 tej ustawy „*Lekarz ma obowiązek wykonywać zawód, zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należyta starannością*”. Artykuł 31 ust. 1 tej samej ustawy stanowi, że „*Lekarz ma obowiązek udzielać pacjentowi lub jego ustawowemu przedstawicielowi przystępnej informacji o jego stanie zdrowia,*

rozpoznaniu, proponowanych oraz możliwych metodach diagnostycznych, leczniczych, dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, wynikach leczenia oraz rokowaniu.” Tak więc, zgodnie z zapisami prawa, lekarz podejmuje decyzję o wyborze odpowiedniej metody postępowania leczniczego w oparciu o występujące wskazania i ewentualne następstwa podjętych działań. Zaznaczyć należy, że przepis art. 32 ust. 1 tej samej ustawy warunkuje możliwość przeprowadzenia przez lekarza badania lub udzielenia świadczenia zdrowotnego uprzednim wyrażeniem przez pacjenta zgody.

Odnosząc się do sugerowanego przez Pana Rzecznika doprecyzowania przesłanki „zagrożenie dla ... zdrowia”, uprzejmie informuję, że z punktu widzenia fizjologii i patologii człowieka nie jest możliwe precyzyjne określenie stanów potencjalnego zagrożenia życia lub zdrowia kobiety ciężarnej spowodowanych ciążą. Podobnie nie jest możliwe określenie precyzyjnej granicy pomiędzy zagrożeniem zdrowia a zagrożeniem życia człowieka. W większości przypadków nie jest też możliwe antycypowanie momentu czy okresu wystąpienia zagrożeń życia i zdrowia, stąd też ustawodawca nie określił ograniczenia czasowego dopuszczalności aborcji z tych powodów.

Pragnę zwrócić uwagę, iż zasada określoności przepisów prawa wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza a priori posługiwania się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi, pod warunkiem, że desygnaty ich możliwe są do ustalenia. Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalane arbitralnie, dlatego też użycie zwrotu „nieostrego” wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu (np.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r. nr SK 30/05 i z dnia 23 marca 2006 r. nr K4/06)

Informuję, że Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach badał kwestie związane między innymi z posługiwaniem się przez ustawodawcę zwrotami nieostrymi (zob. wyroki: z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91 - „prawda”; z 3 czerwca 2003 r., sygn. K 43/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 49 - „służba wojskowa”; z 11 grudnia 2002 r. sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93 - „zła wiara”; z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 - „zasady współżycia społecznego”; z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189 - „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu”; wyrok z 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116 - „funkcjonariusze organów, do których właściwości należał nadzór nad organami aparatu represji”).

W wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny (wyrok nr SK 30/05) podzielił również pogląd, iż „posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami ogólnymi - oznaczające konieczność nadawania im konkretnej treści przez organ stosujący prawo - jest nieodzowne w wypadkach, gdy stosowanie określonej instytucji prawnej oparte jest na kryteriach ocennych. Brak definicji takich pojęć spowodowany jest zazwyczaj tym, że dla dokonania konkretnych ocen branych jest pod uwagę wiele okoliczności, które różnić się będą w zależności od sprawy, a ujęcie

ich w sposób ogólny i wyczerpujący w jednym katalogu byłoby niemożliwe. Wszelkie zaś próby w tym zakresie musiałyby prowadzić do nadmiernej kazuistyki przepisów prawa, co w istocie zaprzeczałoby ich abstrakcyjnemu charakterowi” (stanowisko S. Zabłockiego wyrażone w ekspertyzie dla Komisji Kodyfikacyjnej).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie praw jednostki jest możliwe w sytuacji konfliktu dwóch wartości, z jednej strony ochrony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki, ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób z drugiej strony (wyrok TK z 29 stycznia 2002 r. nr K 19/01). Konstytucja RP zarówno w art. 30 jak i art. 68 nie dokonuje zróżnicowania wartości życia ludzkiego ani też ochrony zdrowia. Niedookreśloność, którą posługuje się ustawodawca w art. 4 a ust. 1 pkt 1 *ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, nie doprowadza zatem do podważenia samej zasady ochrony życia w fazie prenatalnej. Ochrona ta ma być bowiem dostateczna i proporcjonalna do wagi zagrożonego interesu.

Przedstawiając powyższe stanowisko, wyrażam przekonanie, że działania podjęte w celu zapewnienia pacjentom możliwości odwołania od treści orzeczenia lekarza wraz z przepisami obowiązującej *ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty* usuną ewentualne wątpliwości, utrudniające wykorzystanie norm *ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* możliwość, przez adresatów tych norm.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
/-/ Krzysztof Grzegorek

Pan
Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Mając na uwadze konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony podstawowych praw każdego człowieka, tj. życia i zdrowia, po odbyciu w dniu 22 stycznia 2008 r. konsultacji z ekspertami, chciałbym przedstawić Panu Ministrowi uwagi dotyczące ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. z 1993 r. nr 17, poz. 78 z późn. zm.) (dalej: Ustawa) licząc, że analiza przedstawionego stanowiska skłoni właściwe organy państwowe do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów wywołujących uzasadnione wątpliwości w świetle unormowań obowiązującej Konstytucji.

Na wstępie chciałbym przypomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Niezależnie od stopnia skomplikowania danego zagadnienia, Rzecznik nie może uchylać się od jego podjęcia, tym bardziej, jeśli dotyczy ono kwestii o fundamentalnym znaczeniu. Rzecznik zobowiązany jest do sygnalizowania właściwym organom władzy państwowej obszarów, w których występują zagrożenia dla określonych wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności wynikające z niewłaściwej regulacji prawnej lub jej braku w danym zakresie.

Konstytucja RP daje wyraz przyjętemu - podzielanemu we wspólnocie państwowej - systemowi wartości, który powinien znajdować odzwierciedlenie w treści obowiązującego prawa oraz służyć procesowi jego interpretacji i stosowania. Dotyczy to przede wszystkim przepisów odnoszących się do wolności i praw jednostki (por. np. wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 38), znajdujących się w centrum mojego zainteresowania.

Zgodnie z art. 30 Konstytucji źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka; obowiązkiem zaś władz publicznych jest jej poszanowanie i ochrona. Podstawową przesłanką realizacji tej fundamentalnej zasady jest poszanowanie i ochrona prawa do życia (por. np. wyrok K 2/98, jw.). Konstytucja gwarantuje prawną ochronę życia każdemu człowiekowi na zasadzie równości (art. 32). Nie przewiduje

zróznicowania wartości ludzkiego życia (wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 23), ani nie dopuszcza ograniczenia tego prawa nawet w stanie nadzwyczajnym (art. 233 ust. 1). Ochrona życia, rozumiana jako ochrona biologicznej egzystencji człowieka, wymaga w szczególności stanowienia prawa w taki sposób, by chroniło życie każdego człowieka, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji się znajduje. W tym stanie rzeczy ujawnia się nierozzerwalny związek między art. 30 i art. 38 Konstytucji polegający na tym, że nie można zapewnić ochrony godności człowieka, jeżeli nie zostaną stworzone wystarczające podstawy do ochrony życia. Artykuły 30 i 38 Konstytucji związane są także z art. 68 Konstytucji mówiącym o ochronie zdrowia. Ochrona zdrowia musi być z kolei widziana, przede wszystkim, jako prawo do zachowania życia i jego obrony (por. wyrok K 14/03, jw.). Na tle tych ustaleń należy pokreślić, że życie ludzkie, również w fazie prenatalnej (art. 1 Ustawy; zob. wyrok TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96), jest podstawowym, prawnie chronionym dobrem każdej jednostki.

Prawo do życia nie jest jednak absolutne i dlatego prawo pozytywne musi określać sposób rozstrzygnięcia kolizji różnych dóbr z dobrem życia. W przypadku spraw regulowanych Ustawą tym drugim dobrem jest w szczególności zdrowie.

Ustawa opiera się na założeniu, że „życie jest fundamentalnym dobrem człowieka, a troska o życie i zdrowie należy do podstawowych obowiązków państwa, społeczeństwa i obywatela”. Ustawodawca określił przy tym w art. 4a ust. 1 Ustawy wyjątki od generalnej zasady zakazu przerywania ciąży. Usunięcie ciąży jest zatem dopuszczalne, gdy: stanowi ona zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety (pkt 1), badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu (pkt 2 - przesłanki eugeniczne), zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego (pkt 3 - przyczyny prawne).

Ustawa wskazuje więc reguły kolizyjne - rozstrzygnięcia między różnymi wartościami konstytucyjnie chronionymi. Wynikające z przepisów reguły postępowania nie mogą jednak być ustanawiane w sposób dowolny albo arbitralny, co niestety można zarzucić obecnie obowiązującym regulacjom.

Wątpliwości dotyczą w szczególności przesłanki „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety ciężarnej”. Przepis ten jest niedostatecznie określony, a sama przesłanka wydaje się arbitralna. Arbitralność wynika przede wszystkim z tego, że ustawodawca dowolnie zrównał wartość, jaką jest życie płodu, z szeroko rozumianym zdrowiem kobiety ciężarnej. Nie zostało określone, czy chodzi o jakiegokolwiek zagrożenie zdrowia, czy też o zagrożenie istotne, ani też, czy chodzi o zagrożenie ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu, czy też nieznacznym i przemijającym osłabieniem funkcji psychofizycznych. Ustawodawca nie wyważył tu stopnia, ani charakteru zagrożenia dla zdrowia kobiety wynikającego z donoszenia ciąży, nie posługuje się tu takimi pojęciami, jak np. „ciężkie i nieodwracalne” czy „duże prawdopodobieństwo” zagrożenia dla zdrowia kobiety. Nie jest w zasadzie wiadome ze względu na jaką wartość zdecydowano o zalegalizowaniu naruszenia wartości, jaką jest życie człowieka przed narodzeniem. W związku z tym wydaje się, że istnieje

potrzeba doprecyzowania omawianej przesłanki - okoliczności, które w świetle wiedzy medycznej stanowią wypełnienie dyspozycji normy Ustawy, wyłączające karalność przerwania ciąży (por. art. 152 Kodeksu karnego).

Arbitralność określenia „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety ciężarnej” wzmocnia dodatkowo brak ograniczenia czasowego dopuszczalności aborcji oraz brak określenia trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zajścia tej przesłanki.

W przypadku wystąpienia przyczyn eugenicznych przerwanie ciąży jest dopuszczalne do chwili osiągnięcia przez płód zdolności do samodzielnego życia poza organizmem kobiety; w przypadku zaistnienia przyczyn prawnych - do 12. tygodnia ciąży. Natomiast w sytuacji zagrożenia dla zdrowia (i życia - co jest w pełni zrozumiałe) kobiety Ustawa nie ustanawia żadnych barier czasowych w dopuszczalności przerwania ciąży; nawet osiągnięcie przez płód zdolności do samodzielnego przeżycia nie stanowi formalnego ograniczenia. W świetle konstytucyjnie chronionych wartości nie jest są to regulacje, które można aprobować.

Ustawa nie określa również trybu postępowania w sprawie stwierdzenia „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety” jako przesłanki dopuszczalności przerwania ciąży. Wprowadzony został jedynie wymóg przeprowadzenia odpowiednich czynności przez lekarza w szpitalu oraz zastrzeżenie, że wystąpienie okoliczności uzasadniających przerwanie ciąży stwierdza lekarz inny niż dokonujący przerwania ciąży. Dookreślenie trybu postępowania, zwłaszcza w sytuacji ewentualnego sporu między lekarzami - co do oceny czy istnieje zagrożenie dla zdrowia kobiety związane z ciążą i porodem, czy między kobietą a lekarzem - co do stwierdzenia zaistnienia przesłanki dopuszczalności przerwania ciąży, czy uchylecia się przez lekarza od dokonania przerwania ciąży w przypadku konfliktu sumienia. Brak przejrzystych i jasno określonych procedur prowadzących do ewentualnego uznania, że w danej sprawie indywidualnej spełnione zostały prawne warunki do dokonania aborcji terapeutycznej skutkuje tym, że w praktyce kobiety - w wyjątkowych przecież sytuacjach -nie mogą skorzystać z przysługującego im prawa; lekarze zaś, nie chcąc narazić się na ewentualną odpowiedzialność karną, nie wydają koniecznych zaświadczeń (co pozostaje również w związku z wcześniej wspomnianym posłużeniem się nieostrym zwrotem „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety”). Na szczególne znaczenie gwarancji proceduralnych - i ich obecny brak - zwrócił także uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Tysiiąc przeciwko Polsce* (skarga nr 5410/03).

Powołane wyżej okoliczności uzasadniają stwierdzenie, że w Ustawie w sposób dowolny określono przesłankę materialną w postaci „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety”, pozostawiając praktyce działania organów nadmierną swobodę w dookreśleniu znaczenia samego pojęcia „zdrowie kobiety”, równoważenia dóbr „zdrowie kobiety” oraz „życie płodu ludzkiego”, jak i trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zajścia przesłanki określonej w art. 4a ust. 1 pkt 1 Ustawy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszona została w ten sposób zasada określoności przepisów prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego - art. 2 Konstytucji. Ponadto, nie dopełniono wymogu ustawowego określenia przesłanek dopuszczających

ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw - art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie respektuje się obowiązku zapewnienia prawnej ochrony życia płodu ludzkiego, a tym samym godności człowieka w tym aspekcie, co stanowi naruszenie art. 38 w zw. z art. 30 Konstytucji.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie przedstawionej sprawy oraz podjęcie stosownych działań mających na celu doprecyzowanie budzących wątpliwości przepisów oraz usunięcie występujących luk prawnych. W mojej ocenie dalsze uchylanie się od wprowadzenia postulowanych zmian będzie skutkowało negatywnymi konsekwencjami dla poszczególnych grup adresatów norm przedmiotowej ustawy, a zwłaszcza kobiet. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku oraz o ewentualnych, prowadzonych w tym zakresie, pracach.

Uprzejmie informuję, że wystąpienie w niniejszej sprawie skierowałem również do Ministra Zdrowia, Pani Ewy Kopacz. Jednocześnie, nawiązując do rozmowy z Prezesem Rady Ministrów, Panem Donaldem Tuskiem w dniu 16 stycznia br. zwracam się z uprzejmą prośbą o możliwość zorganizowania spotkania z udziałem Pana Ministra oraz Ministra Zdrowia, w czasie którego można by rozważyć możliwe sposoby rozwiązania przedstawionych problemów. Chciałbym przy tej okazji przekazać sugestie, które zostały zgłoszone przez zaproszonych przeze mnie ekspertów. Będę wdzięczny za uwzględnienie niniejszej propozycji oraz wyznaczenie terminu wspólnego posiedzenia w tej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

DL-P- IV-0760-2/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 stycznia 2008 r., Nr RPO-578571- I/08/MK, zawierające uwagi dotyczące *ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.), po wnikliwej analizie przedmiotowego zagadnienia, przedstawiam następujące stanowisko.

W świetle prawa polskiego życie ludzkie ma rangę wartości konstytucyjnej. W Konstytucji RP zasadę ochrony życia każdego człowieka umieszczono jako pierwszą wśród przepisów dotyczących wolności i praw osobistych.

Zgodnie z przepisem art. 38 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu prawną ochronę życia. W treści tego przepisu brak jest jednak jednoznacznego nakazu ochrony życia od poczęcia do naturalnej śmierci.

Jednakże w istotnym zakresie standard prawnej ochrony życia poczętego wprawie polskim określony został w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 dnia maja 1997 r., sygn. K 26/96, OTK 1997/2/19.

W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wartość życia ludzkiego jako dobra prawnego chronionego konstytucyjnie nie może być różnicowana i uzależniona od stadium rozwoju. Życie ludzkie staje się zatem wartością konstytucyjną już od momentu powstania.

Trybunał badał wtedy zgodność przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1997r. Nr 12, poz. 23) z przepisami konstytucyjnymi pozostawionymi w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.)

Obowiązek zapewnienia ochrony życia ludzkiego Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady demokratycznego państwa prawnego, uznając go za jeden ze standardów współczesnej demokracji. Trybunał Konstytucyjny wskazał wtedy, że demokratyczne państwo prawne realizuje

się wyłącznie jako wspólnota ludzi, stawiając w centrum człowieka i dobra dla niego najcenniejsze. W państwie takim od momentu poczęcia istocie ludzkiej przysługuje ochrona życia. Wartość konstytucyjnie chronionego dobra prawnego, jakim jest życie ludzkie, nie może być różnicowana w zależności od faz jego rozwoju, gdyż brak jest precyzyjnych i uzasadnionych kryteriów pozwalających na dokonanie takiego zróżnicowania. Trybunał Konstytucyjny prawne gwarancje ochrony zdrowia dziecka poczętego wywiódł z wartości życia ludzkiego. Zdaniem Trybunału, ponieważ życie ludzkie jest wartością konstytucyjną także w fazie prenatalnej, wszelka próba ograniczenia ochrony prawnej zdrowia w tej fazie musiałaby się wykazać niearbitralnym kryterium uzasadniającym takie zróżnicowanie. Powyższe normy nakładają na ustawodawcę obowiązek wprowadzenia zakazu naruszania życia i zdrowia dziecka poczętego oraz ustanowienia środków prawnych gwarantujących w dostateczny sposób przestrzeganie tego zakazu. Takim środkiem prawnym jest między innymi ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.

Rozwiązania prawne przyjęte w prawie polskim w zakresie dopuszczalności przerywania ciąży opierają się na wskazaniach medycznych, eugenicznych i kryminalnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, iż przepis art. 4a ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy, który przewiduje, iż przerwanie ciąży jest dopuszczalne wówczas, gdy „ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej”, nie precyzuje, jakiego rodzaju zagrożenia dla zdrowia kobiety mogą wchodzić w rachubę. Dlatego, w konsekwencji pozwala on na dokonywanie przerywania ciąży również z błahych powodów, kiedy zagrożenie dla zdrowia kobiety nie jest w istocie poważne.

Odnosząc się do powyższej regulacji należy wskazać, iż prawodawca, ustalając w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, przesłanki przerywania ciąży, użył zwrotu niedookreślonego „zagrożenie dla życia lub zdrowia”, który odsyła do systemu ocen pozaprawnych. Warto zauważyć, że wskazany zwrot funkcjonuje w bardzo wielu aktach prawnych polskiego systemu prawa.

Sformułowanie zawarte w art. 4a ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy w istocie nadaje mu sporą elastyczność, jednakże pozwala na ocenę przez lekarza stanu zdrowia kobiety na podstawie wiedzy medycznej odnoszonej do danego przypadku i zasad etyki zawodowej, a nie sztywnych, z konieczności, uregulowań ustawowych. Takie ujęcie dopuszczalności aborcji ze względów medycznych zdaje się wynikać z potrzeby zapewnienia możliwości dokonania wyważonej, zindywidualizowanej oceny stanu zdrowia w każdym przypadku.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36), „każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się może do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego.

Można nawet sformułować tezę, iż nadmierna kazuistyka w konkretnych sytuacjach prowadzić może do deformacji idei państwa prawnego. Nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana - tj. nie dająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni - nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności.”

W wyroku z dnia 31 marca 2003 r., sygn. SK 26/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że „takie zwroty jak „duże niebezpieczeństwo”, „istotna wada”, „znaczny upływ czasu”, „rażące niedbalstwo”, „oczywista bezzasadność”, „swobodne uznanie” i inne, występują we wszystkich systemach prawa europejskiego, także tych państw, które charakteryzują się wysoką kulturą prawną i bez wszelkiej wątpliwości są zaliczane do państw prawa. Zwroty te przesuwają obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym dają sądom (czy organom administracji - tak w wypadku np. uznania administracyjnego) pewną swobodę decyzyjną. Nie można jej jednak utożsamiać z dowolnością i wolnością od zewnętrznej kontroli. W szczególności niepodobna en masse kwestionować na podstawie art. 2 Konstytucji, jako braku zgodności z zasadami rzetelnej legislacji, faktu posługiwania się zwrotami nieostrymi. Niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu, gdy dany zwrot nie daje, przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni, możliwości ustalenia jego znaczenia. Niebezpieczeństwo natomiast, jakie wiąże się ze stosowaniem zwrotów niedookreślonych i nieostrych, jest powszechnie znane: praktyka stosowania tych przepisów stosunkowo łatwo może ulegać wypaczeniu, na skutek powoływania się na takie zwroty, bez próby wypełnienia ich konkretną treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy. Takie wypaczenie dotyczyć może jednak jedynie praktyki stosowania prawa, nie jest zaś błędem legislatora (...). Ustawodawca ma prawo posłużyć się zwrotami niedookreślonymi, dającymi sądom możliwość wyważonej, zindywidualizowanej oceny. Nie jest to naruszenie konstytucyjności przez legislatora, który utrzymuje się w takim wypadku w granicach konstytucyjnej swobody regulacji” (OTK - A 29/3/2005).

W tym stanie rzeczy wydaje się, że doprecyzowanie przepisu art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, nie stanowi wymogu o charakterze konstytucyjnym.

Na demokratycznym państwie prawnym ciąży obowiązek zapewnienia ochrony życia ludzkiego, jednak zakres tej ochrony oraz jej metody i formy mogą być różnicowane, w zależności od preferowanych poglądów społeczno-prawnych występujących w społeczeństwie oraz od oceny stopnia skuteczności obowiązujących unormowań.

Drugi z podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich problemów dotyczy możliwości odwołania się do właściwej instytucji orzeczniczej od decyzji lekarza odmawiającego przerwania ciąży z powodu zagrożenia zdrowia. Wpływ na sformułowanie tego zastrzeżenia miało orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie Alicji T. przeciwko Polsce.

Istotnie, ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży żadnej drogi odwoławczej oraz organu odwoławczego nie przewiduje. Brak drogi odwoławczej i organu odwoławczego dotyczy zresztą nie tylko przypadku, w którym wskazaniem do przerywania ciąży jest zagrożenie dla zdrowia, ale także dla życia ciężarnej, ciężkie i nieodwracalne upośledzenie płodu oraz nieuleczalna choroba zagrażająca jego życiu.

W tych przypadkach pożądana wydaje się stosowna inicjatywa legislacyjna zmierzająca do uregulowania trybu odwoławczego i wskazania organów kompetentnych do orzekania w przypadkach odmowy dokonania przerywania ciąży.

Nadmienić należy, iż obecnie w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej toczą się prace nad poselskim projektem ustawy o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz Rzeczniku Praw Pacjenta (druk nr 283). Rząd pozytywnie odniósł się do poselskiego projektu ustawy i postulował kontynuowanie prac nad projektem.

Projekt ustawy wprowadza nowe rozwiązanie uprawniające pacjenta (lub jego przedstawiciela ustawowego) do wniesienia sprzeciwu w przypadku, gdy nie zgadza się z rozpoznaniem dokonany przez lekarza orzekającego o stanie zdrowia. Zgodnie z projektem ustawy, sprzeciw wnosi się do Komisji Lekarskiej działającej przy okręgowej radzie lekarskiej, od rozstrzygnięcia której nie przysługuje odwołanie.

Wprowadzenie instytucji sprzeciwu będzie stanowiło swoisty tryb odwoławczy w sytuacji, gdy orzeczenie lekarskie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa.

Wydaje się, iż wprowadzenie powyższej instytucji, mającej na celu potwierdzenie lub zmianę rozpoznania lekarskiego przez Komisję Lekarską w ustawie w sposób kompleksowy regulującej prawa pacjenta jest właściwym rozwiązaniem umożliwiającym odwołanie się od decyzji lekarza odmawiającego przerywania ciąży z powodu zagrożenia zdrowia.

Pragnę jednocześnie podziękować za uwagi i sugestie odnośnie budzących wątpliwości zagadnień dotyczących warunków dopuszczalności przerywania ciąży. Wyrażam też gotowość udziału we wspomnianym spotkaniu. Termin i miejsce spotkania proponuję ustalić w trybie roboczym.

Pozostaję z wyrazami szacunku,
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ *Łukasz Rędziniak*
PODSEKRETARZ STANU

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia
Ministerstwo Zdrowia
ul. Miodowa 15
00-952 Warszawa

Wielce Szanowna Pani Minister

Uprzejmie dziękuję za przedstawione w piśmie z dnia 29 lutego 2008 r. (ozn. MZ-ZP-D-073-10100-1/JC/08) stanowisko odnośnie do moich uwag dotyczących zapewnianej przez państwo prawnej ochrony podstawowych praw człowieka, tj. życia i zdrowia, sformułowanych na gruncie Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.; dalej: Ustawa). Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiedź Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie wpłynęła w dniu 7 lipca 2008 r. Na wstępie chciałbym dodatkowo podkreślić, że skoncentrowania na wybranych kwestiach nie należy odczytywać jako milczącej aprobaty dla wyrażonych w dotychczasowej korespondencji opinii w zakresie innych podniesionych przeze mnie zagadnień, w stosunku do których w niniejszym piśmie się nie wypowiadam.

Po przeprowadzonej analizie odpowiedzi właściwych Ministrów stwierdzam, iż nie znajduję dostatecznych podstaw do zmiany sformułowanej wcześniej opinii o niewystarczającym doprecyzowaniu jednej z przesłanek wyłączających bezprawność dokonania przerwania ciąży (art. 4a ust. 1 pkt 1 Ustawy). Przekazane wyjaśnienia nie zawierają takich okoliczności, które nie byłyby wcześniej znane. W szczególności chciałbym zapewnić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zapoznał się z dorobkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym jego oceną posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi.

Pragnę ponadto uprzejmie przypomnieć, że ustawodawca, dokonując w 1996 r. nowelizacji m. in. Ustawy (ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r., Dz. U. nr 139, poz. 646) pominął istniejącą wcześniej przesłankę „poważnego zagrożenia dla zdrowia”, jako dookreślającą warunki niekaralności przerwania ciąży ze względu na zdrowie matki (uchylenie art. 149a poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. -Kodeks karny).

Dlatego też podtrzymuję stanowisko, iż przesłankę „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety ciężarnej” należy ocenić jako arbitralną. Ustawodawca bowiem dowolnie zrównał wartość, jaką jest życie płodu, z szeroko rozumianym zdrowiem kobiety ciężarnej. Jak uprzednio podkreślałem, nie jest określone, czy chodzi o jakiegokolwiek zagrożenie zdrowia, czy też o zagrożenie istotne, ani też, czy chodzi o zagrożenie ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu, czy też nieznacznym i przemijającym osłabieniem funkcji psychofizycznych - odmiennie niż miało to miejsce w pierwotnej regulacji z 1993 roku. Ustawodawca nie wyważył zatem stopnia, ani charakteru zagrożenia dla zdrowia kobiety wynikającego z donoszenia ciąży, nie posługuje się takimi pojęciami jak np. „ciężkie i nieodwracalne” czy „duże prawdopodobieństwo” zagrożenia dla zdrowia kobiety. Wprawdzie dyrektywy interpretacyjne znajdujemy w komentarzach ekspertów: „(...) użycie przez ustawodawcę wyrazu „zagrożenie” należy rozumieć jako wystąpienie niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu sugeruje, że chodzi o sytuacje *poważnie* stwarzające ryzyko utraty zdrowia, a nie o jakieś błahe powody” (prof. E. Zielińska, *Uwagi odnośnie do założeń wniosku do TK. Opinia dla Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 stycznia 2008 r.*), czy też konstruujemy je w oparciu o inne obowiązujące przepisy szczegółowe (ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. *o zawodach lekarza i lekarza dentysty*), to nie zmienia to charakteru kwestionowanej normy prawnej. Uwzględniając jej obecne brzmienie nie jest w zasadzie wiadome, ze względu na jaką wartość zadecydowano o zalegalizowaniu naruszenia wartości, jaką jest życie człowieka przed narodzeniem.

Jednocześnie chciałbym zauważyć, że wyrażone w tej samej jednostce redakcyjnej tekstu Ustawy inne przesłanki (art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3) zawierają określenia je precyzujące, takie jak „duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu”, „nieuleczalnej choroby”, „uzasadnione podejrzenie”. Jest to istotny argument interpretacyjny, w szczególności ze względu na prawnokarny charakter tego przepisu.

Wobec powyższego zwracam się z uprzejmą prośbą o ponowne przeanalizowanie przedstawionych w piśmie z dnia 25 stycznia 2008 r. zagadnień i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-O-022-11947-1/WS/08

Pan

Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W uzupełnieniu do odpowiedzi na wystąpienia Pana Rzecznika zawartych w piśmie z dnia 25 stycznia 2008 r. (znak: RPO-578571-1/08/MK) oraz w piśmie z dnia 10 sierpnia 2008 r. (znak; RPO-578571-1/08/MK) zawierających uwagi dotyczące brzmienia art. 4a ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.), uprzejmie informuję, iż zgłoszone w dotychczasowej korespondencji przez Pana Rzecznika uwagi zostały poddane wnikliwej analizie przez Ministerstwo Zdrowia.

Rozstrzygnięcie o wystąpieniu przesłanek zawartych w art. 4a ust. 1 pkt 1 lekarz podejmuje na podstawie posiadanej wiedzy medycznej oraz biorąc pod uwagę doświadczenie zawodowe. Enumeratywne wyliczenie wszystkich stanów zdrowotnych matki i płodu, które mogą być podstawą do podjęcia decyzji o przerwaniu ciąży jest już w swej koncepcji niewykonalne. Przyjęcie takiego założenia podważy w konsekwencji kompetencje lekarza do diagnozowania pacjentów i wydawania jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących stanu zdrowia. Biorąc pod uwagę prawny aspekt omawianego zagadnienia należy podkreślić, iż przepis art. 4a ww. ustawy zawiera zamknięty i enumeratywny katalog przesłanek uchylających bezprawność zabiegu przerwania ciąży. Katalog ten należy rozpatrywać z perspektywy pozostałych przepisów systemowych określających zasady i tryb udzielania świadczeń zdrowotnych. Na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.) pacjent ma prawo m.in. do świadczeń zdrowotnych, obejmujących badanie i poradę lekarską, odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej. Ponadto należy wskazać, iż biorąc pod uwagę art. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1943 ze późn. zm.), lekarz ma obowiązek wykonywać zawód zgodnie ze wskazaniem aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki

zawodowej oraz z należyłą starannością. Okoliczności wskazane w art. 4a ust. 1 ustawy w opinii Ministerstwa mają charakter zbliżony do kontratypu, a więc wiążą się z wyłączeniem bezprawności.

Przyjęte założenie zostało potwierdzone także w stanowisku Sądu Najwyższego wyrażone m. in. w wyroku z dnia 22 lutego 2006 r. (III CZP 8/06).

Kontynuując powyższe rozważanie należy wskazać, iż ustawodawca nie ograniczył się jedynie do enumeratywnego wskazania przesłanek dopuszczalności przerywania ciąży. Ograniczony został także katalog lekarzy uprawnionych do stwierdzenia wystąpienia przesłanek uzasadniających ten zabieg. Uprawnienie te zostały określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 stycznia 1997 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych lekarzy, uprawniających do dokonania przerwania ciąży oraz stwierdzania, że ciąża zagraża życiu lub zdrowiu kobiety lub wskazuje na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu (Dz. U. Nr 9, poz. 49). § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazuje, iż wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 4a ust. 1 pkt 1 stwierdza lekarz posiadający tytuł specjalisty w zakresie medycyny właściwej ze względu na rodzaj choroby kobiety ciężarnej.

Wyrażam nadzieję, iż przedstawione powyżej wyjaśnienia przyczynią się do zrozumienia mojego stanowiska w tej sprawie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Premierze

W dniu 24 września 2008 r. upływa rok od odrzucenia przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: Trybunału) odwołania rządu polskiego dotyczącego wyroku Trybunału z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie *Alicji T. przeciwko Polsce* (skarga nr 5410/03). Wyrok ten nadal pozostaje niewykonany. Przyczyny stwierdzonego naruszenia prawa jednostki określonego w Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nadal należy zatem poszukiwać w obowiązujących regulacjach prawnych. Konstatacja ta nie dotyczy niestety tylko tego orzeczenia.

Można zatem postawić pytanie, czy podejmowane przez władze polskie działania związane z wykonywaniem wyroków Trybunału są wystarczające. Wydaje się, że stwierdzony stopień determinacji w tym zakresie może stanowić ważką przesłankę oceny, jaką wagę mają dla państwa przyjęte zobowiązania międzynarodowe, a ponadto - co trzeba podkreślić - na ile podejmowane działania wiążą się z dążeniem do stworzenia systemu prawa zapewniającego możliwie wysoką ochronę praw obywateli. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce będę domagał się ustanowienia jak najwyższych standardów w tym zakresie.

Na kanwie przedmiotowej sprawy, mając na względzie konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony podstawowych dóbr każdego człowieka, tj. życia i zdrowia, chciałbym przedstawić Panu Premierowi uwagi dotyczące ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. z 1993 r. nr 17, poz. 78 z późn. zm.) (dalej: Ustawa) licząc, że analiza przedstawionego stanowiska skłoni Radę Ministrów do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów wywołujących uzasadnione wątpliwości w świetle unormowań Konstytucji RP oraz uzupełnienie występujących luk prawnych. Jednocześnie uprzejmie informuję, że zastrzeżenia te przedstawiłem Ministrowi Sprawiedliwości w piśmie z dnia 25 stycznia 2008 r. oraz Ministrowi Zdrowia w pismach z dnia 25 stycznia 2008 r. i 10 sierpnia 2008 r. Uzyskanych odpowiedzi nie mogłem uznać za satysfakcjonujące, dlatego też pozwałam sobie przedstawić sprawę Prezesowi Rady Ministrów, z wnioskiem o podjęcie przez rząd odpowiednich inicjatyw legislacyjnych.

Zgodnie z art. 30 Konstytucji źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna godność człowieka; obowiązkiem zaś władz publicznych jest jej poszanowanie i ochrona. Podstawową przesłanką realizacji tej fundamentalnej zasady jest poszanowanie i ochrona prawa do życia (por. np. wyrok K 2/98, jw.). Konstytucja gwarantuje prawną ochronę życia każdemu człowiekowi na zasadzie równości (art. 32). Nie przewiduje zróżnicowania wartości ludzkiego życia (wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 23), ani nie dopuszcza ograniczenia tego prawa nawet w stanie nadzwyczajnym (art. 233 ust. 1). Ochrona życia, rozumiana jako ochrona biologicznej egzystencji człowieka, wymaga w szczególności stanowienia prawa w taki sposób, by chroniło życie każdego człowieka, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji się znajduje. W tym stanie rzeczy ujawnia się nierozzerwalny związek między art. 30 i art. 38 Konstytucji polegający na tym, że nie można zapewnić ochrony godności człowieka, jeżeli nie zostaną stworzone wystarczające podstawy do ochrony życia. Artykuły 30 i 38 Konstytucji związane są także z art. 68 Konstytucji mówiącym o ochronie zdrowia. Ochrona zdrowia musi być z kolei widziana, przede wszystkim, jako prawo do zachowania życia i jego obrony (por. wyrok K 14/03, jw.). Na tle tych ustaleń należy pokreślić, że życie ludzkie, również w fazie prenatalnej (art. 1 Ustawy; zob. wyrok TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96), jest podstawowym, prawnie chronionym dobrem każdej jednostki.

Prawo do życia nie jest jednak absolutne i dlatego prawo pozytywne musi określać sposób rozstrzygnięcia kolizji różnych dóbr z dobrem życia. W przypadku spraw regulowanych Ustawą tym drugim dobrem jest w szczególności zdrowie.

Ustawa opiera się na założeniu, że „życie jest fundamentalnym dobrem człowieka, a troska o życie i zdrowie należy do podstawowych obowiązków państwa, społeczeństwa i obywatela”. Uwzględniając powyższe ustawodawca określił w art. 4a ust. 1 Ustawy wyjątki od generalnej zasady zakazu przerywania ciąży. Usunięcie ciąży jest zatem dopuszczalne gdy: stanowi ona zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety (pkt 1), badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu (pkt 2 - przesłanki eugeniczne), zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego (pkt 3 - przyczyny prawne).

Ustawa wskazuje więc reguły kolizyjne - rozstrzygnięcia między różnymi wartościami konstytucyjnie chronionymi. Wynikające z przepisów reguły postępowania nie mogą jednak być ustanawiane w sposób dowolny albo arbitralny, co niestety można zarzucić obecnie obowiązującym regulacjom.

Wątpliwości dotyczą niedookreślonego pojęcia „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety”. W mojej ocenie przepis ten jest niedostatecznie określony, a sama przesłanka wydaje się arbitralna. Arbitralność wynika przede wszystkim z tego, że ustawodawca dowolnie zrównał wartość, jaką jest życie płodu, z szeroko rozumianym zdrowiem kobiety ciężarnej. Nie zostało określone, czy chodzi o jakiegokolwiek zagrożenie zdrowia, czy też o zagrożenie istotne, ani też, czy chodzi o zagrożenie

ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu, czy też nieznacznym i przemijającym osłabieniem funkcji psychofizycznych. Dodam, że odmiennie niż miało to miejsce w pierwotnej regulacji z 1993 roku. Ustawodawca nie wyważył zatem stopnia, ani charakteru zagrożenia dla zdrowia kobiety wynikającego z donoszenia ciąży, nie posługuje się takimi pojęciami jak np. „ciężkie i nieodwracalne” czy „duże prawdopodobieństwo” zagrożenia dla zdrowia kobiety. Wprawdzie dyrektywy interpretacyjne znajdujemy w komentarzach ekspertów: „(...) użycie przez ustawodawcę wyrazu „zagrożenie” należy rozumieć jako wystąpienie niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu sugeruje, że chodzi o sytuacje *poważnie* stwarzające ryzyko utraty zdrowia, a nie o jakieś błahe powody” (prof. E. Zielińska, *Uwagi odnośnie do założeń wniosku do TK. Opinia dla Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 stycznia 2008 r.*), czy też konstruujemy je w oparciu o inne obowiązujące przepisy szczegółowe (ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. *o zawodach lekarza i lekarza dentysty*), to nie zmienia to charakteru kwestionowanej normy prawnej. Uwzględniając jej obecne brzmienie nie jest w zasadzie wiadome, ze względu na jaką wartość zadecydowano o zalegalizowaniu naruszenia wartości, jaką jest życie człowieka przed narodzeniem.

Pragnę ponadto uprzejmie przypomnieć, że ustawodawca, dokonując w 1996 r. nowelizacji m. in. Ustawy (ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r., Dz. U. nr 139, poz. 646) pominął istniejącą wcześniej przesłankę „poważnego zagrożenia dla zdrowia”, jako dookreślając warunki niekaralności przerwania ciąży ze względu na zdrowie matki (uchylenie art. 149a poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. -Kodeks karny).

Jednocześnie chciałbym zauważyć, że wyrażone w tej samej jednostce redakcyjnej tekstu Ustawy inne przesłanki (art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3) zawierają określenia je precyzujące, takie jak „duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego uszkodzenia płodu”, „nieuleczalnej choroby”, „uzasadnione podejrzenie”. Jest to istotny argument interpretacyjny, w szczególności ze względu na prawnokarny charakter tego przepisu.

W związku z tym uważam, że istnieje potrzeba doprecyzowania omawianej przesłanki - okoliczności, które w świetle wiedzy medycznej stanowią wypełnienie dyspozycji normy Ustawy, wyłączające karalność przerwania ciąży (por. art. 152 Kodeksu karnego). Pragnę przy tym podkreślić, że zapoznałem się z dorobkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym jego oceną posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi.

Pragnę także dodać, że arbitralność określenia „zagrożenie dla (...) zdrowia kobiety ciężarnej” wzmacnia dodatkowo brak ograniczenia czasowego dopuszczalności aborcji oraz brak określenia trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zajścia tej przesłanki.

W przypadku wystąpienia przyczyn eugenicznych przerwanie ciąży jest dopuszczalne do chwili osiągnięcia przez płód zdolności do samodzielnego życia poza organizmem kobiety; w przypadku zaistnienia przyczyn prawnych - do 12. tygodnia ciąży. Natomiast w sytuacji zagrożenia dla zdrowia (i życia - co jest w pełni zrozumiałe) kobiety Ustawa nie ustanawia żadnych barier czasowych w dopuszczalności przerwania ciąży; nawet osiągnięcie przez płód zdolności do

samodzielnego przeżycia nie stanowi formalnego ograniczenia. W świetle konstytucyjnie chronionych wartości nie są to regulacje, które można aprobować.

Ustawa nie określa również trybu postępowania w sprawie stwierdzenia „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety” jako przesłanki dopuszczalności przerwania ciąży. Wprowadzony został jedynie wymóg przeprowadzenia odpowiednich czynności przez lekarza w szpitalu oraz zastrzeżenie, że wystąpienie okoliczności uzasadniających przerwanie ciąży stwierdza lekarz inny niż dokonujący przerwania ciąży. W świetle art. 31 ust. 1 Konstytucji to ustawa powinna dookreślić sposób postępowania w przypadku stwierdzenia zajścia wszystkich przesłanek, o których mowa w art. 4a ust. 1 Ustawy (pojawia się więc problem zgodności z Konstytucją upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń - art. 4a ust. 9 i 10 Ustawy). W szczególności dotyczy to sytuacji ewentualnego sporu między lekarzami co do oceny, czy istnieje zagrożenie dla zdrowia kobiety związane z ciążą i porodem, czy między kobietą a lekarzem co do stwierdzenia zaistnienia przesłanki dopuszczalności przerwania ciąży lub możliwości uchylenia się lekarza od dokonania przerwania ciąży w przypadku konfliktu sumienia. Wszystkie te sprawy w polskim systemie prawa nie znajdują efektywnego mechanizmu postępowania przed właściwymi organami publicznymi. Brak przejrzystych i jasno określonych procedur określających, czy w danej sprawie indywidualnej spełnione zostały prawne warunki do dokonania aborcji terapeutycznej skutkuje tym, że w praktyce kobiety - w wyjątkowych przecież sytuacjach - nie mogą skorzystać z przysługującego im prawa; lekarze zaś, nie chcąc narazić się na ewentualną odpowiedzialność karną nie wydają koniecznych zaświadczeń (co pozostaje również w związku z wcześniej wspomnianym posłużeniem się nieostrym zwrotem „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety”).

Na szczególne znaczenie gwarancji proceduralnych zwrócił właśnie uwagę Trybunał w sprawie *Alicji T. przeciwko Polsce*. Trybunał stwierdził, że nie zostało wykazane, że prawo polskie zawiera jakikolwiek skuteczny mechanizm umożliwiający ustalenie, czy w danej sprawie zostały spełnione warunki do dokonania zgodnej z prawem aborcji (zob. pkt. 124 wyroku z dnia 20 marca 2007 r.).

Trybunał zauważył, iż koncepcja legalizmu i rządów prawa w demokratycznym społeczeństwie wymaga, aby instrumenty dotyczące podstawowych praw człowieka były, w pewnych przypadkach, przedmiotem określonej procedury przed niezależnym organem, kompetentnym dla dokonania rewizji podstaw zastosowania danych środków oraz stosownych dowodów. Ponadto przy ustalaniu, czy warunki zostały spełnione, musi być dokonana wszechstronna ocena procedur mających zastosowanie. Procedura powinna przy tym gwarantować kobiecie ciężarnej co najmniej możliwość bycia osobiście wysłuchaną i rozważenia przez organ jej argumentacji. Organ właściwy w sprawie powinien również na piśmie uzasadnić swoją decyzję. Konieczne jest zapewnienie sprawności takiego postępowania (zob. pkt. 117 i 118 wyroku z dnia 20 marca 2007 r.).

Uprzejmie informuję, że zapoznałem się z poselskim projektem ustawy *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* z dnia 16 lipca 2008 r. (druk 763), w tym art. 29 projektu,

przewidującego prawo pacjenta do zgłoszenia sprzeciwu od orzeczenia lekarskiego. Zgodnie z założeniem posłów - inicjatorów regulacji, przepisy te stanowią odpowiedź na przytoczone wyżej zastrzeżenia Trybunału. Z uwagi jednak na złożoność materii tej ustawy, wątpliwości budzi możliwość szybkiego jej uchwalenia. Uwzględniając stanowisko Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2008 r. do wcześniejszej wersji tego projektu (ustawa *o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta* - druk nr 283) wydaje się, iż można zasadnie przyjąć, że w ocenie rządu niniejsze przedłożenie usunie wytkniętą przez Trybunał lukę prawną. Uprzejmie proszę o ocenę takiego założenia. Będę także wdzięczny za informację, czy administracja rządowa, na której spoczywa główny ciężar przygotowania wykonania wyroków Trybunału, podjęła uprzednio i podejmuje obecnie starania mające na celu wypełnienie zaleceń Trybunału wyrażonych w sprawie *Alicji T. przeciwko Polsce*.

Reasumując rozważania należy stwierdzić, że w Ustawie w sposób dowolny określono przesłankę materialną w postaci „zagrożenia (...) dla zdrowia kobiety”, pozostawiając praktyce działania organów nadmierną swobodę w dookreśleniu znaczenia samego pojęcia „zdrowie kobiety”, równoważenia dóbr „zdrowie kobiety” oraz „życie płodu ludzkiego”, jak i trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia zajścia przesłanki określonej w art. 4a ust. 1 pkt 1 Ustawy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszona została w ten sposób zasada określoności przepisów prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego - art. 2 Konstytucji. Ponadto nie dopełniono wymogu ustawowego określenia przesłanek dopuszczających ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw - art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie respektuje się obowiązku zapewnienia prawnej ochrony życia płodu ludzkiego, a tym samym godności człowieka w tym aspekcie, co stanowi naruszenie art. 38 w zw. z art. 30 Konstytucji.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o rozważenie przedstawionej sprawy oraz podjęcie stosownych działań mających na celu doprecyzowanie budzących wątpliwości przepisów oraz usunięcie występujących luk prawnych. W mojej ocenie dalsze uchylanie się od wprowadzenia zmian w Ustawie oraz ewentualnie innych aktach prawnych kształtujących warunki realizacji podstawowych praw jednostki będzie skutkować negatywnymi konsekwencjami dla poszczególnych grup adresatów jej norm, a zwłaszcza kobiet. Należy niezwłocznie podjąć działania zapobiegające pojawianiu się kolejnych tak dramatycznych spraw, jak sprawa Pani Alicji T. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętym stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 7 listopada 2008 r.

RCL 1603-7/08

ds. RPO-578571-1/08/MK

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W nawiązaniu do pisma Pana Rzecznika z dnia 23 września 2008 r. w sprawie skutków wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Alicji T. przeciwko Polsce*, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów przedstawiam stanowisko w sprawie.

W zakresie zagadnień będących przedmiotem wystąpienia Pana Rzecznika wypowiedzieli się już zarówno Minister Sprawiedliwości jak i Minister Zdrowia, wskazując w swych pismach na podjęte w sprawie działania Rządu.

W związku z powyższym nie widzę podstaw do podejmowania dodatkowych działań ponad te, które za odpowiednie uznaje właściwy Minister.

Koncentrując się na orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie *Alicji T. przeciwko Polsce* należy podkreślić, iż wytknięto polskiemu systemowi lukę w prawie polegającą na braku gwarancji proceduralnych. Trybunał stwierdził, że nie zostało wykazane, że prawo polskie zawiera jakikolwiek skuteczny mechanizm umożliwiający ustalenie, czy w danej sprawie zostały spełnione warunki do dokonania zgodnej z prawem aborcji. W opinii Trybunału, „koncepteje legalności i praworządności w demokratycznym społeczeństwie nakazują, by środki oddziałujące na podstawowe prawa człowieka podlegały, w pewnych przypadkach, jakiejś formie postępowania przed niezależnym organem właściwym do prowadzenia kontroli powodów zastosowania tych że środków oraz związanego z tym materiału dowodowego.”

Sejm w dniu 21 października 2008 r. uchwalił poselski projekt ustawy *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, który jest m.in. wynikiem oceny skutków orzeczenia Trybunału Strasburskiego. Projekt ustawy został przekazany Marszałkowi Senatu.

Uchwalona przez Sejm ustawa zapewnia uporządkowanie praw pacjenta w polskim systemie prawnym. Przepisy uchwalonej ustawy nie naruszają przepisów dotyczących praw i obowiązków pacjenta, wynikających z innych szczegółowych ustaw. Uchwalony przez Sejm projekt ustawy

wprowadza nowe rozwiązanie uprawniające pacjenta (lub jego przedstawiciela ustawowego) do wniesienia sprzeciwu w przypadku, gdy nie zgadza się z rozpoznaniem dokonany przez lekarza orzekającego o stanie zdrowia, jeżeli to rozpoznanie ma wpływ na jego prawa lub obowiązki wynikające z przepisów prawa. Zgodnie z projektem, sprzeciw wnosi się do Komisji Lekarskiej złożonej z trzech lekarzy wskazanych przez radę lekarską, w tym dwóch tej samej specjalności co lekarz orzekający o stanie zdrowia pacjenta. Od rozstrzygnięcia Komisji Lekarskiej nie przysługuje odwołanie.

Procedura określona w art. 29 projektu ustawy *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* zapewnia szybkość postępowania odwoławczego, tak istotnego w przypadku kwestii związanych z podjęciem decyzji o przerwaniu ciąży (o czym wspomniał Trybunał w przedmiotowym wyroku). Komisja Lekarska wydaje bowiem orzeczenie niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia sprzeciwu.

Wprowadzenie instytucji sprzeciwu będzie stanowiło swoisty tryb odwoławczy w sytuacji, gdy orzeczenie lekarskie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa. Instytucja sprzeciwu, której celem jest *de facto*, potwierdzenie lub zmiana rozpoznania lekarskiego będzie procedurą umożliwiającą odwołanie się między innymi, od decyzji lekarza w przypadku sporu powstałego w kwestii przerwania ciąży z powodu zagrożenia dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej.

Z drugiej strony tryb odwoławczy pozwoli, nie ustawodawcy, ale lekarzom, w każdym konkretnym przypadku stwierdzić, czy ewentualna aborcja powinna być dokonana ze względu na istniejące zagrożenie życia i zdrowia kobiety ciężarnej.

Rozstrzygnięcie o wystąpieniu przesłanek zawartych w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.) podejmuje lekarz na podstawie posiadanej wiedzy medycznej. Tym samym poddanie takiej decyzji kontroli w postaci prawa pacjenta do sprzeciwu jest najlepszym rozwiązaniem także z punktu widzenia zastosowanych przesłanek medycznych w zestawieniu z odmiennym zdaniem kobiety ciężarnej.

Podjęte działania legislacyjne w wyniku zapadłego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 marca 2007 r. zapewnią pacjentom możliwość odwołania od treści orzeczenia lekarza i usuną ewentualne wątpliwości jakie może nieść stosowanie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży w przypadku możliwości usunięcia ciąży gdy stanowi ona zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety.

z up. Prezesa Rady Ministrów
/-/ Tomasz Arabski
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Pan

Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Premierze

W nawiązaniu do pisma z dnia 7 listopada 2008 r. (ozn.: RCL 1603-7/08), które otrzymałem w odpowiedzi na moje wystąpienie z dnia 23 września 2008 r., dotyczące opóźnień w procesie wykonania zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu zawartych w wyroku w sprawie *Alicja T. przeciwko Polsce* (skarga nr 5410/03), oraz wyrażającego uwagi dotyczące ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz. U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.; dalej: Ustawa), przedstawiam uprzejmie, co następuje.

Jak podkreśliłem w wystąpieniach skierowanych do Ministra Zdrowia oraz Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia br. Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, jest zobowiązany do sygnalizowania właściwym organom władzy państwowej obszarów, w których występują zagrożenia dla wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności wynikające z niewłaściwej regulacji prawnej lub jej braku w określonym zakresie. Obowiązek ten winien być realizowany niezależnie od stopnia skomplikowania danego zagadnienia, tym bardziej, jeśli dotyczy on kwestii o znaczeniu fundamentalnym. Trzeba zauważyć, że - pomimo podzielenia mojej oceny zawartej w powyższych wystąpieniach - obecnie obowiązujące przepisy nie zapewniają efektywnej ochrony praw człowieka we wskazanym zakresie. Owa ocena nie znajduje także dotąd odzwierciedlenia w adekwatnej zmianie stanu prawnego. Nadal zatem w pełni aktualne pozostaje moje stanowisko wyrażone w wyżej wymienionych wystąpieniach oraz kolejnych - do Ministra Zdrowia (z dnia 10 sierpnia 2008 r.) oraz do Prezesa Rady Ministrów (z dnia 23 września 2008 r.).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Alicja T. przeciwko Polsce* wytknął polskiemu systemowi lukę prawną polegającą na braku gwarancji proceduralnych, tj. braku skutecznego mechanizmu umożliwiającego ustalenie (zweryfikowanie), czy w danej sprawie zostały spełnione warunki do dokonania zgodnego z prawem przerwania ciąży.

Zmiany w tym zakresie miałyby wprowadzić ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. *oprawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, której art. 31 i art. 32 reguluje instytucję sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza. Doceniając intencje ustawodawcy należy jednak podnieść, iż na gruncie tych przepisów powstają wątpliwości co do prawidłowości ukształtowania przewidzianego trybu, w jakim decydowano by w konsekwencji o prawach lub obowiązkach obywatela (pacjenta) wynikających z przepisów prawa. Przede wszystkim należałoby się zastanowić, czy nie zachodzi tutaj niezgodność z wymogami, jakie wynikają z konstytucyjnego prawa do sądu (według ustawy orzeczenie Komisji Lekarskiej jest ostateczne - por. art. 31 ust. 7). Trzeba postawić pytanie, czy zaproponowany mechanizm - wyłączony spod zewnętrznej kontroli - nie jest jedynie iluzją skutecznego dla obywatela środka prawnego. Obawy te dodatkowo wzmacnia następująca kwestia. Ustawa nakłada na pacjenta, który wnosi sprzeciw do Komisji Lekarskiej, obowiązek sporządzenia uzasadnienia, w tym wskazania przepisu prawa, z którego wynikają prawa lub obowiązki, na których wpływ ma skarżona opinia albo orzeczenie. Niespełnienie tych wymagań będzie skutkowało zwrotem wniosku. Jak należy rozumieć, zadanie formalnego badania sprzeciwu będzie spoczywało na Rzeczniku Praw Pacjenta (zob. art. 31 ust. 2-4), gdyż sprzeciw ma być wnoszony za jego pośrednictwem, a Komisja Lekarska - jako złożona wyłącznie z lekarzy - ma orzekać wyłącznie na podstawie dokumentacji medycznej. Rodzi się zatem pytanie, czy należy uznać, że Rzecznik Praw Pacjenta ma realizować zadania swoistego „przedsądu”, dodatkowo bez prawa do ewentualnego uzupełnienia sprzeciwu w interesie pacjenta. Takie rozwiązanie nie tylko wydaje się nie wspierać realizacji praw pacjentów, ale raczej w niepotrzebny sposób je ograniczać.

Ustawa wprawdzie została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 26 listopada 2008 r., to jednak nieuchwalenie ponowne przez Sejm w dniu 19 bm., w związku ze zgłoszonym veto Prezydenta RP, ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. - *Przepisy wprowadzające ustawy z zakresu ochrony zdrowia*, uniemożliwia rychłe jej wejście w życie. Przedłużający się stan braku regulacji, postulowanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, musi być oceniany negatywnie. Moim zdaniem środki prawne przysługujące obecnie, ale także postulowane rozwiązania, nie spełniają wymogów „dostatecznej ochrony” podstawowych dóbr każdego człowieka, tj. życia i zdrowia.

Podobne zastrzeżenia aktualizują się w odniesieniu do drugiej kwestii, która była przedmiotem dotychczasowej korespondencji. Na kanwie sprawy *Alicja T. przeciwko Polsce* dokonałem także analizy sposobu ukształtowania przesłanek niekaralności dokonania przerwania ciąży (art. 4a ust. 1 Ustawy), wyznaczających formułę rozstrzygnięcia ewentualnych kolizji pomiędzy podstawowym prawem do życia a innymi dobrami prawnie chronionymi, w szczególności zdrowiem.

Wyniki tej analizy zaprezentowałem wyczerpująco w przesłanych wystąpieniach (z dnia 25 stycznia 2008 r., 10 sierpnia 2008 r. oraz 23 września 2008 r.). Przyjmuję do wiadomości stanowisko Rady Ministrów, wyrażone w pismach Ministra Zdrowia (z dnia 29 lutego 2008 r. oraz z dnia 4 września 2008 r.), a także Ministra Sprawiedliwości (z dnia 4 lipca 2008 r.). Jednocześnie jednak uprzejmie informuję, że w pełni podtrzymuję zakomunikowaną uprzednio ocenę aktualnego stanu prawnego w tym zakresie.

Wątpliwości moje dotyczą zwłaszcza przesłanki „zagrożenie (...) dla zdrowia kobiety ciężarnej” (art. 4a ust. 1 pkt 1 Ustawy). Jako Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązany jestem do ponownego zwrócenia uwagi, iż w Ustawie w sposób dowolny (arbitralny) określono tę przesłankę materialną pozostawiając praktyce działania organów nadmierną swobodę w dookreśleniu znaczenia samego pojęcia „zdrowie kobiety”, równoważenia dóbr „zdrowie kobiety” oraz „życie płodu ludzkiego”, jak i trybu postępowania zmierzającego do stwierdzenia jej wystąpienia.

Przede wszystkim nie zostało wyraźnie określone, czy chodzi o jakiegokolwiek zagrożenie zdrowia, czy też o zagrożenie istotne. Dodam, że odmiennie niż miało to miejsce w pierwotnej regulacji z 1993 roku. Pragnę uprzejmie przypomnieć, że ustawodawca dokonując w 1996 r. nowelizacji m. in. Ustawy (ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r., Dz. U. nr 139, poz. 646) pominął istniejącą wcześniej przesłankę „poważnego zagrożenia dla zdrowia”, jako dookreślając warunki niekaralności przerwania ciąży ze względu na zdrowie matki (uchylenie art. 149a poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. - Kodeks karny). Wówczas też nastąpiło złamanie przyjętego kompromisu, wyrażającego się w uchwalonych w 1993 r. regulacjach.

Jednocześnie chciałbym zauważyć, że wyrażone w tej samej jednostce redakcyjnej tekstu Ustawy inne przesłanki (art. 4a ust. 1 pkt 2 i 3) zawierają określenia je precyzujące, takie jak „duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu”, „nieuleczalnej choroby zagrażającej życiu”, „uzasadnione podejrzenie”. Jest to istotny argument interpretacyjny, w szczególności ze względu na prawnokarny charakter tego przepisu.

Uwzględniając przytoczone argumenty należy stwierdzić, że doprecyzowanie wskazanej przesłanki - okoliczności, które w świetle wiedzy medycznej stanowią wypełnienie dyspozycji normy Ustawy wyłączające karalność przerwania ciąży (por. art. 152 Kodeksu karnego) - jest niezbędne i w pełni uzasadnione. Obecne brzmienie niektórych przepisów Ustawy może bowiem być uznane za naruszenie norm i zasad konstytucyjnych, w szczególności: zasady określoności przepisów prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji); wymogu ustawowego określenia przesłanek dopuszczających ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji); obowiązku zapewnienia prawnej ochrony życia płodu ludzkiego, a tym samym godności człowieka w tym aspekcie (art. 38 w zw. z art. 30 Konstytucji).

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o ponowne rozważenie przedstawionej sprawy oraz podjęcie stosownych działań mających na celu usunięcie występujących luk prawnych oraz doprecyzowanie budzących wątpliwości przepisów. Będę wdzięczny za poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku
-/Janusz Kochanowski

MZ-PR-024-17553-1/EW/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W związku z Pana pismem z dnia 22 grudnia 2008r. dotyczącym ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w kontekście uregulowanego w tej ustawie prawa pacjenta do wniesienia sprzeciwu pragnę wyjaśnić, iż ustawa co podniesione zostało w Pana piśmie podpisana została już przez Prezydenta.

Podpisanie tej ustawy przez Głowę Państwa powinno rozwiewać wątpliwości przynajmniej w zakresie ewentualnej niezgodności jaka wynikać może z konstytucyjnego prawa do sądu.

Z uwagi na fakt, że na końcowym etapie prac (uzgodnienia zewnętrzne) jest zmiana ustawy Przepisy wprowadzające ustawę z zakresu ochrony zdrowia, w taki sposób aby umożliwić funkcjonowanie ustaw podpisanych przez Prezydenta RP, nie mogę zgodzić się również z twierdzeniem, że ustawa ta nie wejdzie w życie w najbliższym czasie.

W zakresie innych przedstawianych przez Pana Rzecznika wątpliwości zapewniam, że w przypadku gdy zaproponowane w ustawie rozwiązania w praktyce okażą się niewystarczające lub nie spełnią swojego zadania, podjęte zostaną pilne prace nad ich zmianą.

Uważam, że realizacja obowiązków nałożonych przez wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wymaga jak najszybszego wejścia ustawy w życie w kształcie podpisanym przez Prezydenta RP.

Wątpliwości Pana związane z wynikającym z ustawy wymogiem uzasadnienia sprzeciwu, biorąc pod uwagę ostateczne brzmienie przepisów nie wydaje się ograniczać kontroli orzeczenia lekarskiego. Pomimo bowiem, że przepisy wymagają uzasadnienia, nie wskazując elementów jakie powinno ono zawierać pozostawia wielką swobodę podmiotowi uprawnionemu do jego złożenia. Biorąc pod uwagę, że sprzeciw dotyczy jedynie niektórych orzeczeń, a mianowicie tych które mają wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta konieczne jest uwiarygodnienie, że właśnie z takim orzeczeniem Komisja ma do czynienia. Nie bez znaczenia jest również fakt, że ustawa odmiennie niż np. przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują pozostawienia sprawy bez rozpoznania, a jedynie zwrot osobie, która wniosła sprzeciw - takie rozwiązanie umożliwia

bowiem, w wielu przypadkach uzupełnienie sprzeciwu i jego powtórne złożenie, przy zachowaniu wynikającego z ustawy 30-dniowego terminu na jego wniesienie licząc od dnia wydania orzeczenia.

Przedstawiając powyższe uważam, że przedwczesna jest negatywna ocena przepisów uprawniających pacjenta do kwestionowania orzeczeń mających wpływ na jego prawa lub obowiązki, zawartych w ustawie podpisanej już przez Prezydenta. Tak jak podniosłam powyżej ewentualna zmiana tych przepisów powinna być następstwem doświadczeń i wniosków zebranych po ich stosowaniu.

Odnosnie drugiej z podniesionych przez Pana Rzecznika kwestii, a dotyczących dowolności określenia przesłanki materialnej, pozostawiającej praktyce działania organów nadmierną swobodę w dookreśleniu znaczenia pojęcia „zdrowie kobiety”, uważam, że obowiązująca praktyka jednoznacznie wskazuje, iż organy z odpowiedzialnością i wielką ostrożnością podchodzą do obecnie obowiązujących przepisów ustawy.

Działania tych organów w żadnym przypadku nie wskazują na lekceważenie ochrony zdrowia i życia i to zarówno matki jak i jej dziecka.

Z poważaniem
PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Zdrowia
/-/ Marek Twardowski

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Z niepokojem odbieram kolejne doniesienia na temat sytuacji osób chorych na hemofilię, w szczególności dotyczące opieki zdrowotnej dla dzieci.

Każdego roku u ok. 50 noworodków w Polsce diagnozuje się hemofilię. Właściwe leczenie pozwoliłoby tej grupie pacjentów prowadzić w przyszłości aktywne, wolne od bólu i kalectwa życie. W krajach rozwiniętych, standardem postępowania z chorymi na hemofilię jest profilaktyka pierwotna (podawanie chorym brakującego czynnika krzepnięcia co 2- 3 dni, niezależnie od tego, czy występują krwawienia) oraz podawanie czynników rekombinowanych. Stosowanie profilaktyki pierwotnej pozwala w dużej mierze uniknąć widocznych zmian stawowych, których konsekwencją jest niesprawność i inwalidztwo. Natomiast rekombinowane czynniki krzepnięcia, będące efektem inżynierii genetycznej, dają pełną gwarancję bezpieczeństwa, eliminując zagrożenia związane ze stosowaniem tradycyjnych preparatów osoczopochodnych.

W opinii lekarzy specjalistów oraz pacjentów - wyrażonej m.in. w czasie konferencji pt. „Bezpieczne leczenie, skuteczna profilaktyka - europejski standard postępowania” (Dom Dziennikarza, Warszawa dnia 17 kwietnia 2007 r.) oraz podczas jednej z debat III Forum Rynku Zdrowia, dotyczącej możliwości i perspektyw leczenia osób cierpiących w Polsce na hemofilię (dnia 24 - 25 października 2007 r.) - Narodowy Program Leczenia Hemofilii w Polsce nie gwarantuje skutecznej profilaktyki u dzieci i dorosłych cierpiących na tę chorobę oraz odbiega od standardów światowych i europejskich. Podstawowe problemy to brak dostępu do leków oraz niewystarczające środki na profilaktykę, a także utrudnienia w dostępie do diagnostyki i leczenia.

Według wyliczeń Narodowego Centrum Krwi, „wskaźnik zaopatrzenia chorych na hemofilię (mierzony w jednostkach międzynarodowych na 1 mieszkańca kraju dla czynnika krzepnięcia VIII) w latach 2006 i 2007 wynosił odpowiednio 1,7 i 2,0”. Gdy tymczasem, w krajach tzw. nowej Unii średnie zużycie czynników krzepnięcia wynosi 4, a krajach tzw. starej Unii - 6 IU/mieszkańca. „Ilość czynników krzepnięcia zakupywanych w ramach Narodowego Programu Leczenia Hemofilii na lata 2005 - 11 wystarcza tylko na doraźne leczenie krwawień”. Ponadto, od

lat kolejne ekipy rządowe nie potrafią skutecznie zadbać o to, aby nie było przerw w wydawaniu leków, zmuszając chorych na hemofilię do podwójnej walki - z samą chorobą oraz o właściwe leczenie.

Zapewnienie chorym bezpiecznych metod leczenia oraz niezbędnego dostępu do leków jest nie tylko wymogiem etycznym i prawnym, ale pozostaje również w zgodzie z rachunkiem ekonomicznym (możliwość uchronienia przed zagrożeniami wirusologicznymi i inwalidztwem a w następstwie kosztownym leczeniem powikłań, operacjami, zaopatrzeniem medycznym, rentą, odszkodowaniem). Wymaga to jednakże kompleksowego spojrzenia na problem profilaktyki i leczenia hemofilii oraz następstw działań i zaniechań w tym zakresie, pozwalającego na sformułowanie korzystnych rozwiązań, zarówno dla pacjentów, jak i dla budżetu państwa. Konieczna wydaje się koordynacja ocen i wniosków podmiotów uczestniczących w tym zakresie. Zważyć wypada, że kto inny organizuje i ponosi koszty zakupu czynników krzepnięcia (Minister Zdrowia), kto inny zapewnia i finansuje leczenie powikłań (zwykle Narodowy Fundusz Zdrowia), a jeszcze kto inny wypłaca renty inwalidzkie i odszkodowania (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, skarb państwa, organy założycielskie zakładów opieki zdrowotnej).

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o spowodowanie zbadania omawianej sprawy i zajęcie stanowiska. Zobowiązany będę za przekazanie informacji nt. działań Pani Minister w sprawie zapewnienia chorym na hemofilię bezpiecznego leczenia i leków rekombinowanych oraz wyeliminowania przerw w wydawaniu leków.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

MZ-PZ-PZ-400-4550-177/MP/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma znak: RPO-588895-X/08/AA, z dnia 16 maja 2008 roku, dotyczącego sytuacji osób chorych na hemofilię, niniejszym przekazuję stanowisko w powyższej sprawie.

Chorzy na hemofilię stanowią niewielki odsetek populacji Polski. Jednak biorąc pod uwagę bardzo wysokie koszty leczenia, konieczność częstych hospitalizacji oraz trudności rehabilitacji, zagadnienie to stanowi poważny problem społeczny.

Zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia i Światowej Federacji Hemofilii (WHO/WFH Recommendations, June 1997; Haemophilia 1998, 4, suppl. 2, 64-66), odpowiedzialność za narodowy system opieki nad chorymi na hemofilię spoczywa na władzach danego kraju. Podobnie jak w innych krajach świata, w Polsce koncentraty czynników krzepnięcia dla osób chorych na hemofilię i inne wrodzone skazy krwotoczne muszą być finansowane ze środków publicznych. Należy podkreślić, że koncentraty czynników krzepnięcia nie mogą być traktowane na równi z innymi lekami. W przypadku wystąpienia krwawienia, natychmiastowe podanie odpowiedniego preparatu krzepnięcia często jest warunkiem utrzymania pacjenta przy życiu.

Wypełnienie zadań związanych z organizacją i koordynacją zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w bezpieczną krew, jej składniki i produkty krwiopochodne jest statutowym przedmiotem działalności Narodowego Centrum Krwi w Warszawie. Preparaty krzepnięcia oraz czynniki rekombinowane, przeznaczone dla osób chorych na hemofilię, zakupywane są w ramach realizacji „Narodowego Programu Leczenia Hemofilii na lata 2005-2011”, ze środków finansowych będących w dyspozycji Ministra Zdrowia.

Natomiast koszty leczenia pacjentów chorych na hemofilię - podawanie czynników krzepnięcia, leczenia powikłań hemofilii (np. przy wylewach krwi do stawów) – pokrywane są ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia.

Stosowane obecnie w leczeniu hemofilii koncentraty czynników krzepnięcia są produkowane z ludzkiego osocza lub metodami inżynierii genetycznej. Obydwa rodzaje ww. preparatów mają porównywalną skuteczność terapeutyczną. Z uwagi na wysokie koszty zakupów czynników rekombinowanych (są 2-3 krotnie droższe od leków osoczopochodnych) dokonywanych w ramach realizacji „Narodowego Programu Leczenia Hemofilii na lata 2005- 2008”, zastąpienie nimi koncentratów wytwarzanych z ludzkiego osocza doprowadziłoby do bardzo niebezpiecznego dla osób chorych na hemofilię i pokrewne skazy krwotoczne zmniejszenia zaopatrzenia w czynniki krzepnięcia. Z tego powodu priorytetową kwestią jest zwiększenia zaopatrzenia w osoczopochodne czynniki krzepnięcia, a następnie, w miarę możliwości, zwiększenie udziału leków rekombinowanych. Zgodnie z założeniami „Narodowego Programu Leczenia Hemofilii” wprowadzenie leczenia preparatami rekombinowanymi zaplanowano na rok 2010, co na pewno zwiększy chorym poczucie bezpieczeństwa.

Należy również podkreślić, że jednym z głównych założeń ww. programu jest wdrożenie pierwotnej profilaktyki krwawień śródstawowych u dzieci chorych na hemofilię.

Mając na uwadze zapisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210. poz. 2135 ze zm.), uprzejmie informuję, że opieka zdrowotna nad chorymi na hemofilię jest sprawowana przede wszystkim w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej oraz leczenia szpitalnego.

Obecnie w Narodowym Funduszu Zdrowia trwają prace nad projektem opisu terapeutycznego programu zdrowotnego „Profilaktyka i terapia krwawień u dzieci z hemofilią A i B”. Projekt powyższy został przedstawiony w dniu 30 maja br. przez Centralę Narodowego Funduszu Zdrowia do konsultacji (treść programu dostępna jest na stronie internetowej NFZ: www.nfz.gov.pl). Cele programu:

1. Pierwotna profilaktyka krwawień u dzieci chorych na ciężką postać hemofilii A i B.
2. Wtórna profilaktyka krwawień po wylewach, u dzieci z hemofilią A i B.
3. Leczenie krwawień u dzieci z hemofilią A i B.
4. Wywoływanie immunotolerancji u dzieci chorych na hemofilię A i B z inhibitorem czynników krzepnięcia VIII lub IX.

Ponadto w projekcie określono m. in.: kryteria włączenia do programu, schemat podawania leku, zasady kwalifikacji chorych do leczenia w ramach programu, kryteria zakończenia udziału w programie oraz wymagania wobec świadczeniodawców udzielających świadczeń w ramach programu.

Przedstawione powyżej działania podjęte zostały w celu zapewnienia poprawy sytuacji chorych na hemofilię, zapewnienia im bezpiecznego leczenia oraz podniesienia standardów opieki nad tą grupą pacjentów.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Marek Twardowski

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie wyjaśnień w sprawie aktualnej sytuacji w zakresie profilaktyki i leczenia dzieci chorych na hemofilię, a także o podjęcie działań na rzecz równego traktowania tych dzieci w szkołach ogólnodostępnych.

Profilaktyka i leczenie

W wystąpieniu z 16.05.2008 (RPO-588895-X/08) zwróciłem się do Pani Minister o zajęcie stanowiska w sprawie zapewnienia chorym dzieciom bezpiecznych metod leczenia oraz niezbędnego dostępu do leków, w tym leków rekombinowanych, jako wymogu nie tylko etycznego i prawnego, ale również mającego uzasadnienie ekonomiczne. W odpowiedzi Podsekretarza Stanu z dnia 16.06.2008 r. (MZ-PZ-PZ-400-4550-177/MP/08) przedstawione zostały działania podejmowane w celu zapewnienia poprawy sytuacji chorych na hemofilię, zapewnienia im bezpiecznego leczenia oraz podniesienia standardów opieki nad tą grupą pacjentów.

W zgodnej opinii Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przedstawicieli środowiska pediatrycznego, przyjęcie przez Narodowy Fundusz Zdrowia w lipcu b.r. terapeutycznego programu zdrowotnego „Zapobieganie krwawieniom u dzieci z hemofilią A i B” wraz z zapowiedzią jego realizowania od sierpnia b.r. należy uznać za istotny postęp w opiece medycznej i jednocześnie ważny krok w kierunku spełnienia wszystkich oczekiwań pacjentów chorych na hemofilię, w tym objęcia w najbliższych latach stosownym programem profilaktyczno - leczniczym ponad 30 dzieci z inhibitorem czynnika krzepnięcia.

Jak wynika jednak z poruszających opinię publiczną przekazów medialnych (Dzieci chore na hemofilię dostaną leki droższe i mniej bezpieczne – „Gazeta Wyborcza”, 26.07.2008, telewizyjne programy informacyjne w dniu 28.07.2008r.), rodzice dzieci wykluczonych z programu NFZ, z powodu stwierdzenia u nich obecności inhibitora, mają poczucie dyskryminacji w dostępie do odpowiedniego dla ich dzieci leczenia.

Zdaniem Rzecznika konieczne wydaje się wyjaśnienie przez Ministerstwo Zdrowia kilku uzasadnionych wątpliwości związanych z realizacją Narodowego Programu Leczenia Hemofilii na lata 2005-2011 oraz przyjętego przez NFZ programu „Zapobieganie krwawieniom u dzieci z hemofilią A i B”.

A. Niedostatek informacji w przedmiocie realizacji Narodowego Programu Leczenia Hemofilii.

Środki finansowe w wysokości 88 715 000 000 PLN przeznaczone na realizację programu w 2006 roku miały umożliwić m.in. rozpoczęcie programu pierwotnej profilaktyki krwawień śródstawowych u dzieci urodzonych w latach 2000 - 2005. Plan na lata 2007-2011 zakładał stopniowe zwiększanie środków finansowych (odp. 112 000 000 PLN; 135 000 000 PLN; 163 000 000 PLN; 188 000 000 PLN; 210 000 000 PLN) a jego realizacja miała zapewnić m.in.: „Kontynuację pierwotnej profilaktyki krwawień śródstawowych u dzieci już włączonych do tego programu leczenia i objęcie profilaktyką nowourodzonych chłopców z ciężką hemofilią A i B”; Zastąpienie preparatu nisko oczyszczonego koncentratu czynnika IX przez preparaty aPCC i rekombinowany czynnik VIIa w leczeniu dostawowych wylewów krwi u chorych na hemofilię powikłaną inhibitorem czynnika VIII w wysokim mianie”; „Upowszechnienie stosowania wtórnej profilaktyki krwawień śródstawowych, która ograniczy szybkość narastania artropatii hemofiliowej, kontynuację programu wywołania tolerancji immunologicznej (ITI) wobec czynnika VIII. Objęcie programem ITI wszystkie nowo rozpoznane przypadki hemofilii powikłanej inhibitorem”; „Wprowadzenie po raz pierwszy w Polsce w 2010 roku, przynajmniej u części uprzednio nie leczonych substytucyjnie dzieci chorych na hemofilię, rekombinowanego koncentratu czynnika VIII/IX”.

Można przypuszczać, iż przynajmniej część niepokojów w środowisku osób chorych na hemofilię i ich rodzin może wynikać z niedostatków informacji. W ramach ogólnopolskiej koordynacji Programu i monitorowania oczekiwanych efektów powinno być realizowane zadanie: „przygotowanie corocznie raportu o realizacji programu i przygotowanie wniosków do realizacji programu w latach następnych”, dlatego zwracam się do Pani Minister o udostępnienie mi raportów i wniosków z lat 2006 i 2007.

B. Niejednoznaczność informacji i opinii w przedmiocie zaopatrzenia w czynniki krzepnięcia pochodzenia osoczowego i rekombinowane.

Wg cytowanej w prasie opinii prof. Jerzego Kowalczyka, krajowego konsultanta w dziedzinie onkologii i hematologii dziecięcej, na leczenie 30 pacjentów z inhibitorem czynnika VIII potrzeba 100 mln zł rocznie, podczas gdy Edyta Grabowska-Woźniak, rzecznik NFZ, roczne koszty leczenia tych pacjentów określa na 300 mln zł.

Z dotychczasowych informacji medycznych i resortowych wynikało z kolei, że czynniki krzepnięcia osoczopochodne są kilkakrotnie tańsze od czynników rekombinowanych. Tymczasem w komunikacie z dnia 23.07.2008 r. Zakładu Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia, o wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (znak: ZZP-84/08) na dostawę

czynnika krzepnięcia VIII, znajduje się informacja o odrzuceniu oferty jednej z firm, która w zakresie poz. 4 i 5 zaoferowała czynnik krzepnięcia VIII rekombinowany, w cenie znacznie niższej (cena jednostkowa brutto 1,0500 PLN; cena całkowita brutto 10 500 000,00 PLN) niż wybranej w przetargu firmy, która zaoferowała czynnik osoczopochodny (cena jednostkowa 1,4663 PLN; cena całkowita 14 663 000,00 PLN). Oferta na dostawę czynnika krzepnięcia rekombinowanego została odrzucona na mocy art. 89 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655) tj. „jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia co jest niezgodne z treścią rozdz. IV ust. 1 pkt. 1.2. SIWZ, który mówi, iż „Zamawiający zainteresowany jest dostawą czynnika krzepnięcia VIII osoczopochodnego”.

Przyjmując z należytą powagą i zrozumieniem argumenty resortu zdrowia wskazującego na ryzyko działań marketingowych oferentów i ewentualnego dyktatu cenowego producentów czynników rekombinowanych w przyszłości, powstaje pytanie, czy w procedurze przetargowej nie można było zawrzeć gwarancji wieloletniej, stabilnej relacji cen obu rodzajów czynnika krzepnięcia, zwłaszcza w sytuacji, gdy Narodowy Program i tak przewiduje wprowadzenie leczenia czynnikiem rekombinowanym. Wyjaśnienie podniesionych wątpliwości przyczyniłoby się zapewne do uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji.

C. Losy 34 dzieci chorych na hemofilię z wykrytym inhibitorem czynnika krzepnięcia.

Dramatyczna wymowa doniesień medialnych odnosi się przede wszystkim do losów dzieci chorych wykluczonych z Programu NFZ. Można odnieść wrażenie, że dzieci te nie tylko są dyskryminowane w dostępie do odpowiedniego dla nich preparatu leczniczego ale w ogóle pozbawione możliwości profilaktyki wtórnej i leczenia choroby podstawowej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w przypadku wprowadzania nowych programów profilaktyczno-leczniczych adresowanych tylko do części chorych, należy skrupulatnie zadbać o pełną informację przeznaczoną dla osób wyłączonych z dobrodziejstwa uczestnictwa w programie. W istocie Komunikat Narodowego Funduszu Zdrowia (załącznik nr 5 do zarządzenia 45/2008/DGL z dnia 7 lipca 2008 r.; załącznik nr 33 do zarządzenia Nr 36/2008/DGL Prezesa NFZ z dnia 19 czerwca 2008 r.), w pkt 5. Kryteria wyłączenia z programu i w pkt 6. Kryteria zakończenia udziału podaje: Stwierdzenie obecności inhibitora, jednak nie zawiera jakichkolwiek informacji ważnych dla dzieci nie objętych programem i ich rodzin i odnoszących się do przysługujących im aktualnych możliwości opieki medycznej oraz jasnej perspektywy poprawy ich sytuacji zdrowotnej w dającej się przewidzieć przyszłości. Dlatego uprzejmie proszę Panią Minister o spowodowanie pilnego udostępnienia stosownych informacji i wyjaśnień.

Równe traktowanie dzieci chorych na hemofilię w szkołach ogólnodostępnych

W wystąpieniu z dnia 23.07.2007 r. (RPO-564289-XI/07), w związku z przypadkiem odmowy przyjęcia do gimnazjum chłopca cierpiącego na hemofilię, zwróciłem się do Ministra Edukacji Narodowej o udzielenie wyjaśnień oraz podjęcie wszelkich niezbędnych kroków umożliwiających dziecku, ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, realizację prawa do edukacji

w szkole. Według doniesień prasowych, odmowa dyrektora szkoły zyskała wsparcie wydziału nadzoru pedagogicznego Kuratorium Oświaty, ale była sprzeczna z opinią specjalisty prowadzącego leczenie dziecka oraz opinią pielęgniarki szkolnej.

Należy podkreślić, że dotychczas w wielu ogólnodostępnych szkołach w Polsce zapewniano dzieciom chorym na hemofilię możliwość dobrego funkcjonowania, dostępne były poradniki przeznaczone dla nauczycieli i wychowawców dzieci chorych, a także dla pracowników kuratorium oświaty, a przede wszystkim istniał system medycyny szkolnej. Dzięki temu, w wielu przypadkach można było opanować samoistne krwawienie dostawowe już po jednorazowym podaniu leku. Wiadomo zaś, że w przypadku podania czynnika krzepnięcia z opóźnieniem, np. zamiast od razu w szkole dopiero po dotarciu chorego dziecka do szpitala, zazwyczaj zachodzi konieczność dodatkowych iniekcji leku w celu zahamowania krwawienia. Nierzadko pacjent musi być wówczas hospitalizowany, co zwiększa ogólne koszty leczenia.

Ówczesny Sekretarz Stanu w MEN swoje stanowisko wyraził w sposób następujący: Ze smutkiem przyjmuję informację o niesatysfakcjonującym rodziców chłopca, cierpiącego na hemofilię, rozstrzygnięciu dotyczącym niezapewnienia przez szkołę odpowiednich warunków kształcenia ich syna w wybranym przez nich gimnazjum, jednak decyzja o wyposażeniu szkoły należy do kompetencji organu prowadzącego.

Także obecnie stanowisko resortu zdrowia w tej sprawie budzi poważne zastrzeżenia. W piśmie z dnia 19.03.2008 r. (MZ-ZP-D-073-9893-4/WS/08) odnosząc się do odmowy przyjęcia do gimnazjum ucznia chorego na hemofilię, zauważono, że w aktualnym stanie prawnym pracownicy resortu oświaty, nie posiadają stosownych uprawnień do realizacji zadań z zakresu wykonywania świadczeń zdrowotnych u dzieci i młodzieży (zwłaszcza do wykonywania na terenie szkoły takich specjalistycznych zabiegów, jak podanie we wlewie dożylnym koncentratu czynnika krzepnięcia krwi czy tamponada przednia nosa, które zostały wymienione w piśmie Pana Rzecznika).

Należy zaznaczyć, iż w wystąpieniu Rzecznika zawarto zgodny z opiniami środowiska medycznego przepis w brzmieniu: w gabinecie medycznym powinien być spongostan i trombina w celu wykonania tamponady przedniej nosa w razie krwawienia z nosa przez przeszkoloną pielęgniarkę. Wbrew stanowisku Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia, sprawa leży w kompetencji także resortu zdrowia, który określa zadania pielęgniarki w szkole i nadzoruje ich wykonanie.

Wzmiankowane powyżej problemy ucznia chorego na hemofilię mogą świadczyć o braku zarówno międzyresortowej koordynacji, jak i wiedzy oraz zrozumienia istoty problemów, z jakimi się może borykać w szkole dziecko chore na hemofilię.

Bez weryfikacji stanowisk resortów odnośnie do sytuacji dziecka z hemofilią w szkole niemożliwe będzie osiągnięcie jednego z celów ogólnych Narodowego Programu Leczenia Hemofilii, jakim jest „Poprawa jakości życia chorych na hemofilię i inne skazy krwotoczne”, a także realizacja przysługujących dzieciom praw.

Prawo do ochrony zdrowia należy do podstawowych praw człowieka i w polskim systemie prawnym jest chronione przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 68 gwarantuje prawo do ochrony zdrowia, w tym równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w ust 3 tegoż artykułu stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym. Prawo do ochrony zdrowia dzieci znajduje także oparcie na gruncie Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. . Konwencja obliguje do traktowania jako sprawę nadrzędną najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, a w art. 24 wymienia prawo do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

MZ-PZ-PZ-400-4805-41/JK/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika z dnia 31 lipca 2008 roku znak: RPO-588895-X/08/JS, w sprawie aktualnej sytuacji w zakresie profilaktyki i leczenia dzieci chorych na hemofilię uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Odnosząc się do uwagi zawartej w punkcie A, w sprawie niedostatku informacji w przedmiocie realizacji programu pn.: „Narodowy Program Leczenia Hemofilii na lata 2005-2011”, uprzejmie informuję, że powyższy program obejmuje zakup koncentratów czynników krzepnięcia dla chorych na hemofilię i inne wrodzone skazy krwotoczne, natomiast leczenie odbywa się w wyspecjalizowanych ośrodkach wojewódzkich. Dystrybucją czynników krzepnięcia zajmują się Regionalne Centra Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, które na imienne zapotrzebowanie wydają preparaty nieodpłatnie.

Narodowe Centrum Krwi w celu określenia ilości czynnika krzepnięcia VIII niezbędnego do realizacji ww. programu, stosuje miernik będący wskaźnikiem zużycia czynnika VIII w przeliczeniu na 1 mieszkańca rocznie. W 2007 wskaźnik ten wyniósł 2,1 jednostki czynnika VIII/1 mieszkańca rocznie, np. w 2002 roku -1,41 jedn., w 2003 roku -1,37 jedn., a w roku 2004- 1,65 jednostki.

Kwartalne sprawozdania merytoryczne z wykorzystania czynników krzepnięcia oraz końcowe rozliczenia merytoryczno-finansowe wykorzystania środków publicznych przygotowywane są przez realizatorów programu.

Na ich podstawie sporządzany jest protokół z realizacji programu (w załączeniu), który stanowi; wykaz realizatorów oraz okres obowiązywania umów, założenia i sprawozdanie merytoryczne z realizacji programu. Środki finansowe przeznaczone na realizację programu w 2007 roku wynosiły: 117.568.712,62 zł (wg założeń programu: 112 mln zł) i umożliwiły:

- stopniowe obejmowanie leczeniem domowym chorych na ciężką hemofilię A i ciężką hemofilię B, według informacji otrzymanych z 14 Regionalnych Centrów Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w 2007 roku objęto 907 osób leczeniem domowym,
- przeprowadzenie zabiegów chirurgicznych ze wskazań nagłych u pacjentów z

hemofilią nie powikłaną inhibitorem i u pacjentów z wrodzonymi skazami krwotocznymi spowodowanymi niedoborami innych czynników krzepnięcia,

- wykonanie najpilniejszych (zgodnie ze wskazaniami medycznymi) planowych zabiegów chirurgicznych u pacjentów z artropatią hemofilową,
- wykonanie zabiegów ekstrakcji zębów,
- przejście z nisko oczyszczonego czynnika IX na wysoko oczyszczony czynnik IX, w leczeniu krwawień w przebiegu hemofilii B,
- stopniowe obejmowanie leczeniem chorych z hemofilią powikłaną inhibitorem o dużym mianie poprzez zakup większej ilości, niż zakładał program, rekombinowanego czynnika VIIa (o 1.358,80 mg) oraz koncentratu aktywowanego zespołu protrombiny (aPCC) (o 1.300.000 j),
- zabezpieczenia w preparaty chorych z ciężką postacią niedoboru czynnika VII poprzez zakup większej ilości, niż zakładał program, koncentratu czynnika VII (o 68.800 j.)
- zabezpieczenie ciąży u pacjentki z wrodzoną afibrynogenemią poprzez zakup większej ilości, niż zakładał program, koncentratu fibrynogeny (o 350 g).

Niedostateczna ilość środków finansowych w stosunku do rosnącego zapotrzebowania na koncentrat czynnika VIII nie pozwala na wdrożenie dla wszystkich pacjentów pierwotnej profilaktyki krwawień śródstawowych u dzieci. W 2007 roku, według informacji otrzymanych z Regionalnych Centrów Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, 13 dzieci objęto leczeniem profilaktycznym. Natomiast nie udało się zapewnić wystarczającej ilości czynnika do prowadzenia programu tolerancji immunologicznej u chorych z inhibitorem. Należy podkreślić, że w gestii koordynatorów wojewódzkich leży ciągle monitorowanie zaopatrzenia w koncentraty czynników krzepnięcia i podejmowanie na bieżąco decyzji o modyfikacji ilości wydanych pacjentom leków, w sytuacjach gdzie chorzy leczeni są poniżej standardów.

Odnosząc się do wątpliwości zawartych w punkcie B w sprawie m.in. rozbieżności w informacjach Prof. Jerzego Kowalczyka - Krajowego Konsultanta w dziedzinie onkologii i hematologii dziecięcej oraz Pani Edyty Grabowskiej-Woźniak - Rzecznika Narodowego Funduszu Zdrowia, uprzejmie informuję, że do oszacowania kosztów leczenia dzieci chorych na hemofilię powikłaną inhibitorem czynnika VIII niezbędne jest m.in. wyliczenie procedury:

- założenia dojścia centralnego u pacjenta z inhibitorem mniej niż 5 jednostek Bethesa,
- leczenie krwawień u dzieci z inhibitorem powyżej 5 jednostek Bethesa, które mogą wystąpić podczas oczekiwania na immunotolerancję,
- zabezpieczenia w czynnik do jednego zabiegu operacyjny dla każdego dziecka.

W opinii NCK rozbieżność wysokości kosztów leczenia ww. grupy dzieci może wynikać z faktu, iż symulując zapotrzebowanie, przyjęty został różny schemat użycia preparatów, jak również uwzględniono marżę hurtową, jaką mogłyby naliczyć apteki prowadzące dystrybucję czynników

krzepnięcia (Regionalne Centra Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa dystrybucję czynników prowadzą nieodpłatnie).

Z informacji przekazanych przez Narodowe Centrum Krwi wynika, że w opinii większości wybitnych autorów, a opinia ta jest potwierdzona wynikami wielu międzynarodowych prób klinicznych, stosowanie osoczo pochodnych koncentratów czynników krzepnięcia krwi, poddawanych procedurom inaktywacji wirusów o udowodnionej skuteczności, jest działaniem w pełni zasadnym i gwarantującym pacjentom dostęp do nowoczesnej formy leczenia. Obecnie stosowane metody frakcjonowania osocza, inaktywacji i eliminacji wirusów są równie nowoczesne, jak technologie produkcji czynników rekombinowanych. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że w pełni bezpieczne są tylko najnowsze czynniki rekombinowane - III generacji, które pozbawione są w swoim składzie elementów białkowych. Według opinii Prof. dr hab. med. Jerzego Kowalczyka, rekombinowane czynniki krzepnięcia uzyskiwane na drodze biotechnologicznej nie różnią się istotnie farmakologicznie od czynników osoczowych, a immunogenność czynników rekombinowanych jest podobna, jak osoczowych. Niezależnie od tego, rekombinowane czynniki krzepnięcia wprowadzane są w Polsce do leczenia w sytuacjach kiedy, z różnych innych względów, nie mogą być stosowane czynniki osoczo pochodne. Wielkość ich udziału w leczeniu hemofilii i pokrewnych skaz krwotocznych zależy także od możliwości finansowych NFZ i budżetu Ministerstwa Zdrowia.

Wobec powyższego i w świetle opinii ekspertów, przygotowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (postępowanie znak: ZZP-84/08) pod kątem wprowadzenia w przedmiocie zamówienia czynników rekombinowanych skutkowałoby koniecznością wydatkowania znacznie większych środków finansowych, jakie należałoby przeznaczyć na realizację zamierzonych zakupów. Ponadto w odniesieniu do propozycji Pana Rzecznika dotyczącej zawarcia gwarancji wieloletniej stabilnej relacji cen obu rodzajów czynnika krzepnięcia informuję, iż żaden z producentów nie gwarantuje utrzymania niezmiennych cen z uwagi na niestabilną sytuację na rynku (m. in. ze względu na wzrastający popyt, koszty produkcji itp.)

W nawiązaniu do punktu C, w sprawie dzieci chorych na hemofilię z wykrytym inhibitorem czynnika krzepnięcia, iż zabezpieczenie tej grupy pacjentów jest przedmiotem szczególnej troski Narodowego Centrum Krwi.

Ze wstępnych ustaleń Dyrekcji Narodowego Centrum Krwi z przedstawicielami Narodowego Funduszu Zdrowia wynika, że optymalnym rozwiązaniem byłoby włączenie chorych wymagających immunotolerancji do zespołu, tak zwanych chorób sierocych, które ze względu na wysokie koszty leczenia objęte są specjalną formą finansowania. Powyższa koncepcja ma być przedstawiona przez przedstawiciela NPZ na najbliższym posiedzeniu specjalnego zespołu do spraw chorób rzadkich, który został powołany przez Ministra Zdrowia.

Jednocześnie informuję, iż aktualnie realizowany „Narodowy Program Leczenia Hemofilii na lata 2005-2011” jest w trakcie modyfikacji zapisów. W tym celu, zarządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania standardu kompleksowej opieki nad

chorymi na hemofilię i pokrewne skazy krwotoczne oraz sposobu i zasad finansowania zaopatrzenia w czynniki krzepnięcia, z dnia 11 lipca 2008 r., został powołany zespół, który m.in. ma za zadanie opracowanie sposobu dystrybucji czynników krzepnięcia oraz strategii zaopatrzenia systemu ochrony zdrowia w czynniki krzepnięcia na rok 2009 i lata następne.

Odnosząc się do kwestii wykluczenia dzieci chorych na hemofilię, u których stwierdzono obecność inhibitora, z terapeutycznego programu zdrowotnego pn: „Zapobieganie krwawieniom u dzieci z hemofilią A i B”, informuję, że Narodowy Fundusz Zdrowia po otrzymaniu uwag na temat projektu przedmiotowego programu, które napływały do dnia 13 czerwca 2008 r. oraz po przeprowadzeniu analizy jego wykonalności, ocenił, że koszt realizacji przedmiotowego programu w proponowanej wersji może wynieść ponad 236 milionów zł. czyli przekroczy planowany budżet o ponad 150 milionów zł.

W związku z powyższym, implementacja proponowanej wersji programu jest niewykonalna.

W porozumieniu z Konsultantem Krajowym w dziedzinie onkologii i hematologii dziecięcej, Prof. Jerzym Kowalczykiem oraz Narodowym Centrum Krwi, Narodowy Fundusz Zdrowia podjął decyzję o konieczności dostosowania opisu przedmiotowego programu do możliwości finansowych Funduszu.

W dniu 2 lipca 2008 r. w trakcie spotkania przedstawicieli Narodowego Funduszu Zdrowia i Konsultanta Krajowego w dziedzinie onkologii i hematologii dziecięcej, Prof. Jerzego Kowalczyka uzgodniono opis przedmiotowego programu zdrowotnego, którego realizacja będzie się mieściła w kwocie ok. 83 milionów zł.

W nawiązaniu do kwestii, podejmujących temat równego traktowania dzieci chorych na hemofilię w szkołach ogólnodostępnych, uprzejmie wyjaśniam, że zapis *art. 67 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. Nr 256 poz. 2572 z późn. zm.)* zapewnia uczniowi prawo do korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy lekarskiej. Zgodnie z tym przepisem, wyposażenie i zapewnienie funkcjonowania pomieszczeń do wykonywania zadań statutowych w szkołach publicznych jest obowiązkiem organów prowadzących te szkoły.

Obecnie, aby dzieci chore np. na hemofilię mogły w pełni uczestniczyć w zajęciach w szkołach ogólnodostępnych, konieczne jest zapewnienie stałej obecności na terenie szkoły osoby posiadającej kwalifikacje w udzielaniu pierwszej pomocy, w tym tamowaniu krwotoków i podawaniu iniekcji i wlewów dożylnych.

Możliwość wystąpienia urazu, u dziecka z hemofilią wymaga szybkiej interwencji, dlatego też szkoła sprawująca opiekę nad takim dzieckiem, powinna być do tego przygotowana, zarówno pod względem technicznym (odpowiednio wyposażony gabinet medyczny), jak i fachowym.

Obecnie wykaz sprzętu, środków i leków umożliwia pielęgniarce szkolnej zaopatrywanie małych urazów i niwelowanie bólu. Dysponuje ona zestawem przeciwwstrząsowym ujętym w wykazie produktów leczniczych na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, które mogą być doraźnie dostarczane w związku

z udzielanym świadczeniem zdrowotnym, oraz wykazu produktów leczniczych wchodzących w skład zestawów przeciwwstrząsowych, ratujących życie. Jednocześnie uprzejmie informuję, że zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie szkolenia pielęgniarek i położnych dokonujących przetaczania krwi i jej składników (Dz. U. Nr 38, poz.363), pielęgniarki pracujące w placówkach dydaktycznych powinny odbyć odpowiednie w tym celu przeszkolenie.

Medyczną opiekę profilaktyczną nad uczniami w szkołach może sprawować pielęgniarka, która posiada przynajmniej kurs kwalifikacyjny dla pielęgniarek środowiska nauczania i wychowania. Treści programowe ww. kursu obejmują moduł pn.: „Klinika chorób i zaburzeń w rozwoju dzieci i młodzieży”, którego celem jest m.in. przygotowanie pielęgniarki do udziału w terapii uczniów z chorobą przewlekłą.

W ramach ww. modułu, organizatorzy kształcenia zapoznają pielęgniarki z procedurami diagnozowania, sposobem prowadzenia przez lekarza terapii w chorobach przewlekłych u dzieci w wieku szkolnym.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Marek Haber

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 12 stycznia 2009 r.

RPO-588895-X/08/AA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Gruszka
Szef Gabinetu Politycznego
Ministra Zdrowia

Szanowna Pani Dyrektor

Z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich uprzejmie informuję Panią Dyrektor, że w 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się do Minister Zdrowia o udzielenie wyjaśnień w sprawie aktualnej sytuacji w zakresie profilaktyki i leczenia dzieci chorych na hemofilię. Z otrzymanego w tej materii obszernego wyjaśnienia Ministra Zdrowia z dnia 4 września 2008 r. (MZ-PZ-PZ-400-4805-41/JK/08), w części dotyczącej dzieci chorych na hemofilię z wykrytym inhibitorem czynnika krzepnięcia, wynika, że „zabezpieczenie tej grupy pacjentów jest przedmiotem szczególnej troski Narodowego Centrum Krwi”. „Ze wstępnych ustaleń Dyrekcji Narodowego Centrum Krwi z przedstawicielami Narodowego Funduszu Zdrowia wynika, że optymalnym rozwiązaniem byłoby włączenie chorych wymagających immunotolerancji do zespołu, tak zwanych chorób sierocych, które ze względu na wysokie koszty leczenia objęte są specjalną formą finansowania.”

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika o dokonanych ustaleniach w omawianym zakresie, a także o działaniach i zamierzeniach resortu zdrowia w sprawie zabezpieczenia dzieci chorych na hemofilię z wykrytym inhibitorem czynnika krzepnięcia.

Z poważaniem
Zastępca Dyrektora Zespołu
/-/ Agnieszka Adamska-Karska

NCK-212/S/2009

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo znak: RPO-588895-X/08/AA z dnia 12 stycznia 2009 roku w sprawie udzielenia informacji o działaniach i zamierzeniach resortu zdrowia dotyczących zabezpieczenia dzieci chorych na hemofilię z wykrytym inhibitorem czynnika krzepnięcia, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Leczenie dzieci chorych na hemofilię A i B w ramach profilaktyki krwawień śródstawowych zostało wyłączone z programu zdrowotnego pt: „Narodowy Program Leczenia Hemofilii na lata 2005-2011”, a w/w pacjenci zostali objęci nowym programem profilaktycznym pn. „Zapobieganie krwawieniom u dzieci z hemofilią A i B”. Z uwagi na ograniczone nakłady finansowe, dzieci z hemofilią powikłaną inhibitorem czynnika VIII i IX, wymagające przeprowadzenia immunotolerancji (ITI) nie zostały uwzględnione w powyższym programie, ponieważ niezbędne byłoby dokonanie wyboru pomiędzy prowadzeniem immunotolerancji wśród znacznie mniej licznej grupy pacjentów zamiast prowadzenia profilaktyki u wszystkich dzieci.

Terapia ITI u dzieci została zarekomendowana Ministrowi Zdrowia przez Zespół ds. *opracowania standardu kompleksowej opieki nad chorymi na hemofilią i pokrewne skazy krwotoczne oraz sposobu i zasad finansowania zaopatrzenia w czynniki krzepnięcia* powołany zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 11 lipca 2008r. (Dz. U. Nr 8 poz. 34), do realizacji w ramach odrębnego programu.

Mając na uwadze powyższe, Minister Zdrowia zlecił Zespołowi ds. Chorób Rzadkich, powołanemu zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 21 lipca 2008 r. (Dz. U. Nr 8 poz. 36), przeprowadzenie analizy dotyczącej możliwości ewentualnego włączenia hemofilii A i B u dzieci powikłanej inhibitorem do katalogu chorób rzadkich.

Równolegle, Minister Zdrowia zwrócił się do Rady Konsultacyjnej Agencji Oceny Technologii Medycznej o przeprowadzenie analizy efektywności kosztowej terapii ITI u dzieci chorych na hemofilię A i B powikłaną inhibitorem.

Przedstawiając powyższe, pragnę zapewnić Pana Rzecznika, iż Minister Zdrowia na podstawie uzyskanych opinii i rekomendacji, podejmie stosowne działania zamierzające do poprawy standardu opieki oraz jakości życia dzieci chorych na hemofilię powikłaną inhibitorem.

Z poważaniem

Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Marek Haber

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

Zarówno w specjalistycznych wydawnictwach medycznych, jak i w prasie popularnej, sygnalizowane są problemy związane ze stosowaniem leków poza wskazaniami rejestracyjnymi, szczególnie w neonatologii, pediatrii i onkologii.

Stosowanie leków poza wskazaniami rejestracyjnymi, stanowi materię z pogranicza medycyny i prawa. Np. zdecydowana większość leków stosowanych na oddziałach neonatologii i przepisywanych ze wskazań pediatrycznych, nie jest dopuszczona do stosowania w tych grupach wiekowych, ale terapeutyczne wyniki ich stosowania są najczęściej pozytywne.

Stosowanie leków poza wskazaniami rejestracyjnymi, uzasadniane być powinno interesem pacjenta i skutecznością jego terapii. Dlatego ocena skali dopuszczalnego ryzyka i jego relacji w stosunku do oczekiwanych korzyści, musi być dokonywana pod tym kątem. Będzie ona uzależniona od rozmiaru niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia schorzenia, któremu podanie leku poza wskazaniami rejestracyjnymi będzie przeciwdziałać. Niezbędne wydaje się także wyważenie proporcji między negatywnymi konsekwencjami rozwoju choroby a ewentualnymi zagrożeniami wiążącymi się z eksperymentalnym zastosowaniem leku poza wskazaniami rejestracyjnymi. Rozmiar szkód, które może wywołać niestandardowa terapia, nie powinien przekraczać tych, które mogą być normalnym następstwem choroby. Mimo korzystnych dla zdrowia i życia pacjenta rokowań co do efektywności terapii lekami poza wskazaniami rejestracyjnymi, lekarze skłaniają się nieraz do rezygnacji z takiej terapii ze względu na brak jednoznacznych unormowań w zakresie niezbędnych procedur prawnych oraz kłopotów z uzyskaniem refundacji kosztów przeprowadzonych działań leczniczych.

Osobnym problemem jest stosowanie, zwłaszcza w onkologii, terapii niestandardowych z użyciem chemioterapeutyków najnowszej generacji. Stosowanie w onkologii tego typu terapii niestandardowej z użyciem preparatów nie zarejestrowanych w Polsce, natrafia głównie na barierę finansową związaną z wysokimi kosztami tych preparatów. Powoduje to, że najnowocześniejsze leki są niedostępne dla znacznej części potrzebujących ich pacjentów.

Ze względu na wagę problemu, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister o ustosunkowanie się do poruszonych kwestii, a w szczególności do możliwości stworzenia prostych procedur uzyskiwania zgody na stosowanie terapii niestandardowej oraz refundacji kosztów tej terapii.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTER ZDROWIA

MZ-UZ-ZR-71 -13559-2/SK/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do pisma Pana Rzecznika (znak: RPO-599605-X/08/AR), w sprawie stosowania leków poza wskazaniami rejestracyjnymi, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje następujące formy prawne stosowania produktów leczniczych u ludzi:

1. stosowanie leków zarejestrowanych, zgodnie z charakterystyką produktu leczniczego - uregulowania prawne tej formy postępowania znajdują się w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271);
2. stosowanie leków niezarejestrowanych, ale dopuszczonych do obrotu w ramach: indywidualnego importu docelowego i czasowego dopuszczenia do obrotu niezarejestrowanych leków w sytuacjach wyjątkowych - uregulowania prawne tej formy postępowania znajdują się w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271);
3. stosowanie leków niedopuszczonych do obrotu w ramach badań klinicznych - uregulowania prawne tej formy postępowania znajdują się w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271);
4. stosowanie leków niedopuszczonych do obrotu w ramach eksperymentu medycznego (niebędącego badaniem klinicznym) - uregulowania prawne tej formy postępowania znajdują się w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857).

Leki, co do zasady powinny być stosowane w pełni zgodnie z charakterystyką produktu leczniczego. Prawo przewiduje jednak odstępstwa od tej zasady i dopuszcza stosowanie leków poza ich wskazaniami rejestracyjnymi w ramach badań klinicznych i eksperymentu medycznego.

Odnosząc się do omawianej kwestii, uprzejmie informuję, że zgodnie z zarządzeniem Nr 37/2008/DGL Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie

określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenia szpitalnego w zakresie chemioterapii, z późn. zm., w ramach procedury „Chemioterapia niestandardowa” istnieje możliwość stosowania leków niezgodnie z charakterystyką produktu leczniczego po spełnieniu określonych wymogów. Do wniosku należy dołączyć dokumenty (w języku polskim) potwierdzające efektywność kliniczną interwencji wobec pierwszorzędowych punktów końcowych na podstawie wysokiej jakości badań randomizowanych lub innych badań i rejestrów klinicznych.

Ponadto należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.), świadczeniobiorcy przyjętemu do szpitala lub innego zakładu opieki zdrowotnej przeznaczonego dla osób potrzebujących całodobowych lub całodziennych świadczeń opieki zdrowotnej, oraz przy wykonywaniu zabiegów leczniczych i pielęgnacyjnych, diagnostycznych i rehabilitacyjnych przez podmioty uprawnione do udzielania świadczeń, a także przy udzielaniu przez te podmioty pomocy w stanach nagłych, zapewnia się bezpłatnie leki i wyroby medyczne, jeżeli są one konieczne do wykonania świadczenia.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Zdrowia prowadzone są prace nad nowelizacją ustawy Prawo farmaceutyczne, wprowadzającą badania kliniczne niekomercyjne (niesłużące rejestracji, bądź poszerzeniu rejestracji leków). W tej procedurze powinny zostać przeprowadzone badania skuteczności i bezpieczeństwa terapii poza wskazaniami terapeutycznymi.

Prowadzone są również prace nad projektem tzw. ustawy refundacyjnej, w której leki stosowane poza wskazaniami terapeutycznymi, po zakończeniu badań klinicznych naukowych i uzyskaniu pozytywnej rekomendacji przez Agencję Oceny Technologii Medycznych będą mogły być obejmowane refundacją ze środków publicznych.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
/-/ *Jakub Szulc*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-596789-X/09/AA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 22 sierpnia 2008 r.

Pani

Ewa Kopacz

Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

W środkach masowego przekazu pojawiły się w ostatnich dniach alarmujące doniesienia, w świetle których, Narodowy Fundusz Zdrowia zaniżył o ok. 25 - 30 % wycenę procedur medycznych w dziecięcych klinikach onkologicznych, co w znaczący sposób wpływa na standardy leczenia i dostęp do nowoczesnych terapii dzieci chorych na nowotwory.

Z treści artykułu pt. „Fundusz Zdrowia oszczędza kosztem dzieci chorych na raka” zamieszczonego w „Dzienniku” z dnia 19 sierpnia 2008 r. (kopia artykułu w załączeniu), wynika, że z powodu niewłaściwej wyceny procedur medycznych, dziecięcym klinikom onkologicznym w całym kraju grozi bankructwo. Kilka tygodni temu, problem zaniżenia wyceny procedur medycznych onkologów dziecięcy zgłaszali Ministerstwu Zdrowia. Również w tej sprawie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Pani Minister występował Krajowy Konsultant w dziedzinie onkologii i hematologii dziecięcej, jednakże dotychczas nie otrzymał odpowiedzi.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o spowodowanie zbadania powyższego problemu oraz zajęcie stanowiska, w tym odnośnie szczegółowych kwestii podnoszonych w powołanym artykule prasowym. Zobowiązany będę również za przekazanie informacji odnośnie działań Pani Minister w sprawie zapewnienia dzieciom chorym na nowotwory dostępu do skutecznej i nowoczesnej terapii.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTER ZDROWIA

MZ-UZ-ZR-073-13071-2/BR/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika, w sprawie finansowania świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych w zakresie onkologii i hematologii dziecięcej w systemie Jednorodnych Grup Pacjentów, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Zasady i tryb finansowania ze środków publicznych świadczeń opieki zdrowotnej zostały określone w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.), aktach wykonawczych do ww. ustawy oraz zarządzeniach Prezesa NFZ, dotyczących szczegółowych warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w poszczególnych rodzajach.

Zgodnie z art. 97 ww. ustawy, do zakresu działania Narodowego Funduszu Zdrowia należy m.in. określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

Działając na podstawie art. 146 cytowanej ustawy, Prezes NFZ wydał zarządzenie Nr 32/2008/DSOZ z dnia 11 czerwca 2008 roku w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: leczenie szpitalne.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej zmiany sposobu rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: leczenie szpitalne w oparciu o system Jednorodnych Grup Pacjentów (JGP), uprzejmie informuję, iż wdrożony nowy system rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: leczenie szpitalne, jak wyjaśnia Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, nie zmniejsza dostępności pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej a wręcz powinien skutkować zwiększeniem bezpieczeństwa świadczeniobiorców oraz stwarzać nową jakość zarządzania szpitalami. Ponadto,

jak informuje Fundusz, system JGP, na podstawie przeprowadzonych konsultacji merytorycznych, został dobrze oceniany. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż zgodnie z art. 146 ust. 2 ww. ustawy, Prezes Funduszu przed określeniem przedmiotu postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej i warunków wymaganych od świadczeniodawców zasięga opinii właściwych konsultantów krajowych, co umożliwi wyeliminowanie ewentualnych uchybień w decyzjach Prezesa NFZ. dotyczących warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń, jeszcze przed ich wejściem w życie, oraz zapewnia postulowaną analizę merytoryczną warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. W kwestii konstrukcji i wyceny grup w systemie JGP, uprzejmie wyjaśniam, iż Narodowy Fundusz Zdrowia przygotowując ten system posłużył się posiadaną bazą danych z realizacji świadczeń opieki zdrowotnej i wydatków w latach 2006-2007. Wartości dotychczasowych świadczeń katalogowych zostały przypisane, o ile było to możliwe, do odpowiednich grup i następnie dostosowane do poziomu finansowania w 2008 roku.

Prezes Fundusz zwraca również uwagę na fakt, iż wprowadzony system JGP uruchomił dodatkowo mechanizmy finansowania, zwłaszcza przypadków trudnych i z powikłaniami oraz zastosował rozwiązania zabezpieczające poziom finansowania (odrębne finansowanie intensywnej terapii, leków i wyrobów medycznych, również poprzez umowy na chemioterapię i programy terapeutyczne, zróżnicowanie postępowanie w przypadkach powikłanych, w tym również o przedłużonym pobycie pacjenta w szpitalu), zmniejszając ryzyko po stronie świadczeniodawców.

Odnosząc się natomiast do wskazanych przez Pana Rzecznika problemów dotyczących onkologii i hematologii dziecięcej, uprzejmie wyjaśniam, iż środki finansowe przeznaczone na onkologię i hematologię dziecięcą od drugiego półrocza br., jak zapewnia Prezes NFZ, są znacząco wyższe od dotychczasowych, natomiast wszyscy świadczeniodawcy mają zagwarantowane finansowanie świadczeń miesięcznie przynajmniej na poziomie szóstej części umowy obowiązującej od lipca br. Ponadto, jak wyjaśnia NFZ, w przypadku onkologii zdecydowano o finansowaniu kompleksowego leczenia nowotworów, wyodrębniając czynności i działania stanowiące istotne elementy kosztowe z możliwością łącznego rozliczenia kolejnych świadczeń. Te działania Funduszu, jak zapewnia Prezes NFZ, mają na celu właśnie zapewnienie odpowiedniej dostępności do świadczeń w diagnozowaniu i leczeniu nowotworów.

Nie mniej jednak, jak deklaruje Prezes NFZ, nowy system rozliczeń JGP jest i będzie udoskonalany, jak również zostaną zwiększone nakłady finansowe w poszczególnych dziedzinach, w tym również w onkologii i hematologii dziecięcej.

Jednocześnie uznając za zasadne konieczność wprowadzenia zmian w zasadach kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: leczenie szpitalne, pozwolę sobie zapewnić Pana Rzecznika, iż przedmiotowa problematyka leży w centrum zainteresowania Ministra Zdrowia.

Mając na względzie bezpieczeństwo zdrowotne świadczeniobiorców, a w tym przypadku najmłodszych pacjentów, Minister Zdrowia w ramach nadzoru sprawowanego nad płatnikiem świadczeń na bieżąco monitoruje działania podejmowane przez Fundusz w zakresie realizacji

świadczeń w systemie JGP, w tym świadczeń z zakresu onkologii i hematologii dziecięcej. Równocześnie uprzejmie informuję Pana Rzecznika, iż z udziałem Ministra Zdrowia, Prezesa NFZ oraz środowiska onkologów i hematologów dziecięcych odbyło się kilka spotkań, na których omawiano zarówno kwestię zwiększenia nakładów finansowych, jak i pojawiających się trudności związanych z rozliczaniem świadczeń opieki zdrowotnej w systemie Jednorodnych Grup Pacjentów. Ostatnie spotkanie miało miejsce w dniu 10 września br., na którym ustalono, iż Prezes NFZ dokona w najbliższym czasie zmian zasad finansowania świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych w zakresie onkologii i hematologii dziecięcej, które pozwolą na prawidłowe zabezpieczenie dostępu do tych świadczeń oraz zagwarantują bezpieczeństwo finansowe po stronie świadczeniodawców.

Z wyrazami szacunku

/-/ Ewa Kopacz

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do poruszających opinię publiczną informacji, dotyczących problemów chorych dzieci wymagających leczenia wysokospecjalistycznego, zwłaszcza kardiochirurgicznego oraz o udzielenie tym dzieciom systemowej pomocy ze strony Ministerstwa Zdrowia.

Według danych Klubu Kardiochirurgów Polskich operacje serca wykonywane są w ciągu roku u 2,2 tys. dzieci, natomiast przeprowadzenie takich zabiegów należałoby wykonać u 3 tys. dzieci, co oznacza, że corocznie w naszym kraju ok. 800 chorych na serce dzieci pozbawionych jest szans na niezbędne leczenie.

Narastające zakłócenia w funkcjonowaniu lecznictwa pediatrycznego w latach 2006 - 2007 były już przedmiotem moich wystąpień do Ministerstwa Zdrowia. W przedłożonej w Sejmie i Senacie RP informacji z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007 sytuację w tej dziedzinie oceniłem jako zagrażającą bezpieczeństwu zdrowotnemu dzieci i naruszającą ich konstytucyjne prawa do ochrony zdrowia. Wezwałem też do pilnego podjęcia systemowych kroków zaradczych w polityce zdrowotnej państwa.

Niestety, w roku bieżącym dotarły do mnie kolejne informacje o pogarszaniu się sytuacji chorych dzieci wymagających skomplikowanych zabiegów kardiochirurgicznych.

W czerwcu br. kardiochirurdzy z Uniwersyteckiego Szpitala Dziecięcego w Krakowie-Prokocimiu zaalarmowali opinię publiczną („Polska. Gazeta Krakowska” z dn. 24.06.2008) w sprawie wielotygodniowych opóźnień w wykonywaniu zabiegów operacyjnych ratujących życie i zdrowie dzieci. Oddział kardiochirurgii, w którym można byłoby pomóc znacznie większej liczbie dzieci, zmuszony jest ograniczać wykorzystanie swego potencjału z powodu braku specjalistycznych stanowisk leczenia pooperacyjnego zaopatrzonych w monitor i respirator. Lekarze często stają przed koniecznością podejmowania dramatycznych decyzji dotyczących selekcji małych pacjentów.

Do opinii publicznej dotarły również na początku czerwca informacje z Wielkopolski o tym, że ciężko chore dzieci oczekują nawet cztery miesiące na operację serca z powodu braku pielęgniarek i anestezjologów („Polska. Głos Wielkopolski” z dn. 01.08.2008). Wydłużająca się kolejka chorych dzieci do pilnych operacji stała się także powodem narastającego niepokoju kardiochirurgów w Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi, którzy poinformowali o braku zrozumienia dla potrzeby rozbudowy ośrodków kardiologii dziecięcej ze strony dyrektorów szpitali oraz kolejnych ministrów zdrowia. Ponadto zasygnalizowano narastające zjawisko poszukiwania przez rodziców możliwości przeprowadzenia operacji ich dziecka za granicą gdzie czeka się krócej i jest większy komfort.

W tej ostatniej sprawie, w pełnym dramatyzmie liście otwartym do polskich kardiochirurgów zwrócił się Jerzy Owsiak, założyciel fundacji Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy. W ciągu 17 lat działania WOSP fundacja przekazała oddziałom kardiologii dziecięcej 17,6 mln zł. dzięki czemu doposażono 8 klinik, zakupiono mln. kardiomonitorów, aparaty USG, inkubatory. Zdaniem J. Owsiaka powinno to prawić wyraźnie warunki do wykonywania w Polsce najbardziej skomplikowanych operacji serca u dzieci. Tymczasem wg specjalistów tworzących Klub Kardiochirurgów Polskich wciąż brakuje możliwości do wykorzystania w pełni ich wiedzy i doświadczenia, konieczne jest m.in. pilne zwiększenie liczby stanowisk intensywnej terapii kardiologicznej oraz zwiększenie zatrudnienia pielęgniarek i anestezjologów.

Początek listopada br. znowu przyniósł alarmujące informacje prasowe, że liczba wykonywanych operacji serca u dzieci może ulec redukcji nawet o połowę („Metro” z dn. 03.11.2008). Zagrożenia spowodowane wyżej wymienionymi problemami kadrowymi, aparaturowymi i organizacyjnymi, mogą bowiem drastycznie wzrosnąć w wyniku podjętej przez Ministerstwo Zdrowia decyzji zmieniającej zasady finansowania operacji kardiologicznych u dzieci. Do tej pory leczenie wad serca u dzieci finansowane były z dwóch źródeł: za operacje płać Ministerstwo Zdrowia (były to tzw. procedury wysokospecjalistyczne), a za hospitalizację dziecka przed operacją i po niej płać NFZ. Obecnie operacje będą finansowane wyłącznie przez NFZ, który - zdaniem specjalistów - płać najczęściej dopiero pod koniec roku i poniżej rzeczywistych kosztów zabiegów.

Przed 3. miesiącami Centrum Zdrowia Dziecka alarmowało, że w wyniku nowego systemu rozliczania świadczeń przez NFZ może tracić miesięcznie 1,5 miliona złotych, bowiem wprowadzony w lipcu br. system Jednorodnych Grup Pacjentów nie uwzględnia specyfiki placówek leczących dzieci cierpiące na liczne skomplikowane schorzenia („Życie Warszawy” z dn. 08.08.2008). Obecnie dyrektor CZD potwierdza, że placówka traci co miesiąc, w stosunku do poprzedniego systemu rozliczeń, 25 proc. środków na leczenie szpitalne: *Do dziś nie zmieniło się prawie nic - Od lipca mamy co miesiąc 75 proc. poprzednich środków na leczenie szpitalne. Tylko we wrześniu strata z tytułu JGP wynosi ok. 3 mln zł- Instytut finansowo stacza się po równi pochyłej. Mam za sobą wiele spotkań, w tym z prezesami NFZ Jackiem Paszkiewiczem i Jackiem Grabowskim, minister Ewą Kopacz oraz wiceministrami zdrowia. Wszyscy zgadzają się, że*

pediatria specjalistyczna nie może być tak traktowana, wykazują zainteresowanie, ale nie konkretnego się nie dzieje („Rynek Zdrowia” z dn. 31.10.2008).

W podobnej jak CZD sytuacji znalazło się ponad 20 wieloprofilowych, wysokospecjalistycznych szpitali dziecięcych III stopnia referencyjności. Odbija się to także na działalności innych - poza kardiologią - oddziałów specjalistycznych dla dzieci. Na przykład, jedyna na Lubelszczyźnie stacja dializ dla dzieci, zlokalizowana w Dziecięcym Szpitalu Klinicznym w Lublinie, by ratować życie najmłodszych musi do każdego zabiegu dokładać kilkaset złotych. NFZ w Lublinie płaci za zabieg 430 zł., choć jego rzeczywisty koszt wynosi zwykle około 1 tys. zł. NFZ w swoich wycenach nie uwzględnia kosztów transportu na dializy z terenu województwa, chociaż dla dzieci z niewydolnością nerek są to zabiegi ratujące im życie (*Ratowanie małych pacjentów przynosi deficyt* - „Kurier Lubelski” z dn. 01.10.2008).

Podniesione wyżej problemy, uwiarygodnione wypowiedziami wybitnych specjalistów, są - moim zdaniem - tylko jednym z elementów pogłębiającej się dysfunkcji systemu opieki zdrowotnej nad dziećmi w Polsce. Zwłaszcza nad takimi dziećmi, dla których ratowania życia i zdrowia konieczne jest zastosowanie skomplikowanych procedur leczniczych.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich pragnę z całą mocą podkreślić, że prawo do ochrony zdrowia należy do podstawowych praw człowieka i w naszym systemie prawnym jest chronione przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 68 gwarantuje ona prawo do ochrony zdrowia, w tym równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w ust 3. tegoż artykułu stanowi, iż władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym. Prawo do ochrony zdrowia dzieci znajduje także oparcie na gruncie Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. Obliguje ona do traktowania jako sprawy nadrzędnej najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, a w art. 24 wymienia prawo do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób.

Na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U.01.14.147 ze zm.) do Pani Minister o jak najpilniejsze rozpatrzenie poruszonych w tym wystąpieniu problemów, dotyczących także placówek wysokospecjalistycznych podlegających Ministerstwu Zdrowia, oraz o zagwarantowanie ciężko chorym dzieciom możliwości pełnej realizacji ich praw.

Łączę wyrazy szacunku

/-/Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-UZ-ZR-71-13775-5/AK/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika, z dnia 6 listopada 2008 r., znak: RPO-602156-X/08/JS, w sprawie zajęcia stanowiska w związku z sygnalizowanym w mediach problemem z dostępem do leczenia kardiochirurgicznego dzieci, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych informacji.

Odnosząc się do przywołanych w piśmie Pana Rzecznika danych Klubu Kardiochirurgów Polskich, z których wynika, że liczba obecnie wykonywanych operacji wad serca u dzieci jest zbyt mała, uprzejmie informuję, że zgodnie z opinią Konsultanta Krajowego w dziedzinie kardiochirurgii, powyższa sytuacja wynika z następujących faktów;

a) wzrostu liczby rodzących się dzieci z wadami serca, na co wpływa także dynamicznie rozwijający się nowoczesny system wczesnego wykrywania wad serca u dzieci,

b) zmniejszenia się, w ciągu ostatniej dekady, przepustowości w ośrodkach kardiochirurgicznych, gdyż zmienił się profil operowanych dzieci - obecnie 30 % stanowią noworodki z ciężkimi złożonymi wadami serca, których pobyt na oddziale pooperacyjnym jest znacznie wydłużony w porównaniu z dziećmi z lżejszymi postaciami wad wrodzonych serca,

c) przerw koniecznych do zachowania pomiędzy kolejnymi etapami leczenia u wielu dzieci.

W ocenie Konsultanta Krajowego w dziedzinie kardiochirurgii, rozwiązanie problemu mniejszej niż w latach ubiegłych liczby wykonywanych operacji wad serca u dzieci jest możliwe poprzez zwiększenie liczby stanowisk intensywnej terapii kardiochirurgicznej w najaktywniejszych ośrodkach kardiochirurgii dziecięcej.

Uprzejmie informuję, że w roku bieżącym w tej sprawie zostały podjęte pierwsze działania. Zakupiono pewną liczbę takich stanowisk dla ośrodków kardiochirurgii dziecięcej w Łodzi, Poznaniu i Katowicach, w ramach Narodowego Programu Profilaktyki i Leczenia Chorób Układu Sercowo - Naczyniowego POLKARD.

Wobec nagłośnionego w mediach problemu *wielotygodniowych opóźnień w wykonywaniu zabiegów operacyjnych ratujących życie i zdrowie dzieci* oraz wydłużającej się kolejki oczekujących na operację serca w Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi, uprzejmie informuję, że zgodnie z zapewnieniami Konsultanta Krajowego w dziedzinie kardiologii, dzieci wymagające szybkiej interwencji kardiologicznej są w kraju operowane natychmiast. Jednocześnie przekazuję, w załączeniu, informacje pozyskane z Centrali NFZ, dotyczące liczby osób oczekujących oraz przewidywanego czasu oczekiwania na przyjęcie do oddziału kardiologii dziecięcej we wszystkich ośrodkach, realizujących umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w tym zakresie, według stanu na dzień 18 listopada 2008 r. Nadmieniam, iż weryfikacji list oczekujących prowadzonych przez świadczeniodawców można dokonać jedynie w drodze kontroli prowadzonych przez oddziały wojewódzkie NFZ.

Odnosząc się do informacji prasowych o przewidywanej redukcji liczby wykonywanych operacji wad serca u dzieci w następstwie podjętej przez Ministerstwo Zdrowia decyzji o finansowaniu tychże operacji wyłącznie ze środków pozostających w dyspozycji NFZ, uprzejmie informuję, że ww. stwierdzenie w dużym stopniu mija się z prawdą, gdyż spośród świadczeń wysokospecjalistycznych z dziedziny kardiologii dziecięcej i dziecięcej kardiologii inwazyjnej, które są obecnie finansowane z budżetu państwa, w oparciu o rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia (Dz. U. Nr 267, poz. 2661, ze zm.), Ministerstwo Zdrowia zamierza przekazać w 2009 r. do finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia jedynie niżej wymienione świadczenia:

- 1) operację izolowanego przetrwałego przewodu tętniczego - wchodzącą obecnie w skład świadczenia nr 14 - Operacje wad wrodzonych serca u niemowląt,
- 2) świadczenie nr 16 - Diagnostyczne cewnikowanie serca, biopsja mięśnia sercowego u dzieci do lat 18.

Uprzejmie informuję, że propozycja przekazania ww. świadczeń do finansowania przez NFZ, zawarta w projekcie zmiany ww. rozporządzenia, została uprzednio uzgodniona z Funduszem. Kwestię tę omawiano również z Konsultantami Krajowymi w dziedzinach kardiologii i kardiologii dziecięcej, Polskim Towarzystwem Kardio-Torakochirurgów oraz zespołami klinicystów z Instytutu Kardiologii, Centrum Zdrowia Dziecka i Śląskiego Centrum Chorób Serca. Należy zaznaczyć, iż Ministerstwo Zdrowia przekazało do NFZ dokładny opis ww. świadczeń, warunki wymagane do ich wykonywania oraz liczbę i wartość tych świadczeń w ostatnich latach w poszczególnych szpitalach, celem zapewnienia dokładnego zaplanowania i zakontraktowania przedmiotowych świadczeń na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo zdrowotne społeczeństwa.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że środki uzyskane z tytułu przekazania ww. świadczeń do finansowania przez NFZ (ok. 7,5 mln zł.) zostaną przeznaczone na zwiększenie liczby oraz poszerzenie gamy świadczeń kardiologicznych i kardiologicznych, a także na wprowadzenie na listę nowych, dotychczas nie wykonywanych świadczeń, takich jak ablacja w ciężkim, nie

poddającym się leczeniu farmakologicznemu i elektrozjologicznemu, migotaniu przedsionków, Nadmieniam, iż łączna wartość programów polityki zdrowotnej i innych świadczeń przekazywanych do NFZ (takich jak np. przeszczep rogówki) wynosić będzie ok. 120 mln zł., co pozwoli na rozwój pozostałych świadczeń do poziomu całkowicie zabezpieczającego potrzeby zdrowotne świadczeniobiorców w tym zakresie. W nawiązaniu do informacji, iż NFZ za wykonane świadczenia płaci najczęściej dopiero pod koniec roku, uprzejmie informuję, że sposób finansowania świadczeń udzielonych przez świadczeniodawcę na podstawie umowy zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia określony jest w rozdziale 4 Ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 81, poz. 484). Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia, należności z tytułu realizacji umowy wypłacane są przez oddział wojewódzki Funduszu, za miesiąc poprzedni, w terminie 15 dni po dniu dostarczenia przez świadczeniodawcę dokumentów rozliczeniowych oraz pozostałych wymaganych dokumentów, Przesunięcie terminu całości lub części płatności następuje w przypadku nie przedstawienia przez świadczeniodawcę dokumentów rozliczeniowych i pozostałych wymaganych informacji bądź na skutek przekazania niekompletnych dokumentów.

W związku z informacją iż wprowadzenie od drugiej połowy 2008 r. systemu JGP w umowach w rodzaju: leczenie szpitalne spowodowało znaczne straty finansowe Instytutu „Pomnik - Centrum Zdrowia Dziecka” w Warszawie oraz *ponad 20 wieloprofilowych, wysokospecjalistycznych szpitali dziecięcych III stopnia referencyjności* uprzejmie informuję, że zgodnie ze stanowiskiem Zastępcy Prezesa ds. Medycznych NFZ, wyrażonym w piśmie z dnia 25 listopada 2008 r., w związku z napływającymi do Funduszu informacjami, dotyczącymi strat finansowych ponoszonych przez wysokospecjalistyczne szpitale dziecięce po wprowadzeniu systemu JGP, obecnie prowadzone są prace mające na celu przeprowadzenie analizy zaistniałej sytuacji i podjęcie ewentualnych działań zmierzających do jej poprawy w obszarach, w których okaże się to niezbędne.

Natomiast w kwestii zbyt niskiego finansowania przez NFZ kosztów dializ dla dzieci, na przykładzie strat finansowych, jakie ponosi z tytułu realizacji tych świadczeń Dziecięcy Szpital Kliniczny w Lublinie. Zastępca Prezesa ds. Medycznych NFZ poinformował, iż trudna sytuacja ww. Świadczeniodawcy była przedmiotem postępowania wyjaśniającego NFZ już w 2007 r. Wskazano wówczas m.in. na nieprawidłowości w rozliczaniu świadczeń oraz dokonywanych przez świadczeniodawcę zmianach restrukturyzacyjnych (tworzenie nowych oddziałów i podział dotychczasowych komórek organizacyjnych szpitala), które wpłynęły niekorzystnie na sytuację szpitala. Powyższe może mieć przełożenie również na obecne, zdaniem Zastępcy Prezesa ds. Medycznych NFZ, nadmiernie wysokie oczekiwania tego Świadczeniodawcy, dotyczące wyceny hemodializ, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że w roku bieżącym Dziecięcy Szpital Kliniczny w Lublinie za jedną wykonaną hemodializę otrzymuje więcej niż Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie oraz Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi.

Nawiązując do zasadniczego postulatu Pana Rzecznika, dotyczącego jak najpilniejszego rozwiązania występujących trudności w dostępie dzieci do kardiochirurgicznych świadczeń opieki

zdrowotnej, uprzejmie informuję, że zgodnie z decyzją Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia zostanie powołany zespół, którego zadaniem będzie dokonanie analizy sytuacji w obszarze świadczeń kardiochirurgicznych dla dzieci i przedstawienie wytycznych kierunkowych, na podstawie których zostanie zbudowany system w pełni zapewniający dostępność do ww. świadczeń.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
/-/ Jakub Szulc

Pani

Ewa Kopacz

Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Zgodnie z zapowiedzią Pana Premiera Donalda Tuska i Pana Ministra finansów Jacka Rostowskiego z 3 lutego 2009 wprowadzenie oszczędniejszego systemu zarządzania budżetami resortów zostało poprzedzone dokonaniem szczegółowego przeglądu wszystkich pozycji wydatków resortów oraz rozważeniem od początku, na ile określone wydatki są rzeczywiście konieczne. Zaplanowane przez Radę Ministrów ograniczenia wydatków nie obejmą rent, emerytur, płac i najbardziej zasadniczych zobowiązań państwa.

Niewątpliwie do takich zasadniczych zobowiązań państwa należy realizacja prawa dzieci do życia i zdrowia, a także konstytucyjnego prawa kobiet ciężarnych i dzieci do szczególnej opieki medycznej, dlatego uważnie monitoruję stan i całokształt uwarunkowań przestrzegania tego prawa w polskim systemie ochrony zdrowia.

Z analizy dotychczas podejmowanych przeze mnie spraw w kontaktach z Ministerstwem Zdrowia wynika, że wiele problemów dotyczy funkcjonowania opieki podstawowej nad matką i dzieckiem, działalności szpitalnych oddziałów położniczych, noworodkowych i pediatrycznych, opieki medycznej nad uczniami, dziećmi i młodzieżą obciążonych niepełnosprawnością i chorobami przewlekłymi, a także zagrożeń zakażeniami i chorobami zakaźnymi.

Można przypuszczać, że w sytuacji kryzysu finansowego, problemy te będą narastać, już bowiem w roku 2008 nastąpiło w porównaniu do roku poprzedniego znaczące - o ponad jedną trzecią - zwiększenie liczby podjętych przeze mnie spraw dotyczących ochrony zdrowia matki i dziecka. Takie przypuszczenie jest uprawdopodobnione docierającymi ostatnio do opinii publicznej szokującymi informacjami o wstrzymaniu przez NFZ finansowania znieczuleń u dzieci wymagających niektórych badań diagnostycznych („Dziennik” 2009-02-11).

Ministerstwo Zdrowia dotychczas realizuje ważne z punktu widzenia zdrowia publicznego programy, m.in. szczepień ochronnych i badań przesiewowych noworodków. W dniu 3 lutego br. Rada Ministrów przyjęła nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w ramach której przewiduje się wprowadzenie zadań prawdopodobnie wymagających zaangażowania

finansowego ze strony sektora zdrowia, między innymi: bezpłatnej obdukcji lekarskiej u lekarza pierwszego kontaktu i wydawanie przez lekarza pierwszego kontaktu lub lekarza pełniącego ostry dyżur w szpitalu bezpłatnego zaświadczenia lekarskiego; możliwość natychmiastowego zabrania dziecka z domu, w którym w wyniku przemocy zagrożone jest jego życie lub zdrowie zagrożonego przemocą przez właściwie przeszkolonych pracowników socjalnych będą mogli zabrać dziecko z domu; pracownik socjalny będzie mógł wykonać tę czynność tylko przy udziale Policji lub pracowników służby zdrowia.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Minister o udzielenie informacji na temat przewidywanych ograniczeń w dostępie dzieci do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno - leczniczych i rehabilitacyjnych; Planu realizacji dotychczasowych zamierzeń programowych resortu w zakresie ochrony zdrowia matki i dziecka w zmienionej sytuacji finansowej, a także o podjętych przez Ministerstwo Zdrowia działaniach zaradczych na rzecz ochrony zdrowia dzieci, które znajdują się obecnie w sytuacji największego zagrożenia skutkami kryzysu.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

MZ-ZP-D-073-13752-4/JC/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 13 lutego 2009 r., znak: RPO-609043-X-/09/JS, skierowane do Ministra Zdrowia na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147, ze zm.), uprzejmie informuję, że w wystąpieniu tym nie znajduję przykładów ani dowodów naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela - w zakresie związanym z ochroną zdrowia, jak również nie znajduję sformułowanego przez Pana Rzecznika wniosku o zastosowanie przewidzianych prawem środków mających na celu ochronę potencjalnie naruszonych praw i wolności. Tym niemniej, odnosząc się do kwestii podniesionych w Pana wystąpieniu pozwalam sobie wyjaśnić, że w związku z zaistniałym kryzysem finansowym, Rada Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r. zdecydowała o konieczności okresowego ograniczenia niektórych wydatków budżetu państwa na rok 2009, o nie mniej niż 10%, zobowiązując Ministra Finansów do przygotowania w porozumieniu z właściwymi ministrami, harmonogramu realizacji wydatków uwzględniającego czasowe ich ograniczenie. Po konsultacjach przeprowadzonych w dniu 31 stycznia br. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ostatecznie ustalono, że zmniejszenia wydatków w części 46 - Zdrowie wyniosą 302.491 tys. zł.

Zmniejszenia wydatków w części 46 - Zdrowie na kwotę 302.491 tys. zł dotyczą:

- w zakresie wydatków bieżących - 160.305 tys. zł, w tym:

- 1) dotacji dla regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa - 8.140 tys. zł, z uwagi na możliwość uzyskania przez centra dodatkowych dochodów ze sprzedaży osocza rekompensujących zmniejszenie dotacji,
- 2) świadczeń wysokospecjalistycznych - 52.165 tys. zł w związku z planowanym przekazaniem w II półroczu 2009 r. części zadań do finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia,

3) programu wieloletniego „Wzmocnienie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli” - 100.000 tys. zł, z jednoczesnym zapewnieniem kontynuacji programu w 2010 r.

- w zakresie wydatków majątkowych - 142.186 tys. zł, w tym:

- 1) inwestycji wieloletnich w szpitalach klinicznych - 126.102 tys. zł,
- 2) wydatków na realizację pozostałych zadań budowlanych i zakupów inwestycyjnych - 16.084 tys. zł, w tym w Ministerstwie Zdrowia oraz jednostkach podległych i nadzorowanych przez MZ.

Dokonane ograniczenia wydatków nie mają wpływu na ograniczenia dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej dla ogółu społeczeństwa, a w szczególności ograniczenia do świadczeń realizowanych na rzecz kobiet w ciąży i dzieci, czy też wymienionych w Pana wystąpieniu programów zdrowotnych o charakterze populacyjnym.

Pragnę poinformować Pana Rzecznika, że z budżetu państwa - w części będącej w dyspozycji Ministra Zdrowia - finansowane są świadczenia wysokospecjalistyczne, określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 grudnia 2004 r. w *sprawie świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia* (Dz. U. Nr 276, poz. 2661, ze zm.) oraz świadczenia będące elementem programów polityki zdrowotnej. W polskim systemie ochrony zdrowia głównym źródłem finansowania świadczeń opieki zdrowotnej są środki finansowe będące w dyspozycji Narodowego Funduszu Zdrowia, pochodzące w większości ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Środkami tymi zarządza Fundusz na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o *świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.).

Zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 1, przytoczonej wyżej ustawy, osoby posiadające obywatelstwo polskie i posiadające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które nie ukończyły 18. roku życia lub są w okresie ciąży, porodu i pójgu mają prawo do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, bez względu na ich formalny status ubezpieczenia. Tak więc niezależnie od decyzji Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2009 r., dotyczącej o konieczności okresowego ograniczenia niektórych wydatków budżetu państwa na rok 2009, zgodnie z postanowieniami art. 15 ustawy o *świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, kobietom i dzieciom zapewnia się (na zasadach określonych w ustawie):

1. badanie diagnostyczne, w tym medyczną diagnostykę laboratoryjną;
2. świadczenia na rzecz zachowania zdrowia, zapobiegania chorobom i wczesnego wykrywania chorób, w tym obowiązkowe szczepienia ochronne;
3. podstawową opiekę zdrowotną;
4. świadczenia w środowisku nauczania i wychowania;

5. ambulatoryjne świadczenia specjalistyczne;
6. rehabilitację leczniczą;
7. świadczenia stomatologiczne;
8. leczenie szpitalne;
9. świadczenia wysokospecjalistyczne;
10. leczenie w domu chorego;
11. badanie i terapię psychologiczną;
12. badanie i terapię logopedyczną;
13. świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze;
14. opiekę paliatywną i hospicyjną;
15. pielęgnację niepełnosprawnych i opiekę nad nimi;
16. opiekę nad kobietą w okresie ciąży, porodu i połogu;
17. opiekę nad kobietą w okresie karmienia piersią;
18. opiekę prenatalną nad płodem i opiekę nad noworodkiem oraz wstępną ocenę stanu zdrowia i rozwoju niemowlęcia;
19. opiekę nad zdrowym dzieckiem, w tym ocenę stanu zdrowia i rozwoju dziecka do lat 18;
20. leczenie uzdrowiskowe;
21. zaopatrzenie w produkty lecznicze, wyroby medyczne i środki pomocnicze;
22. transport sanitarny;
23. ratownictwo medyczne.

Uprzejmie informuję Pana Rzecznika, że w 2009 roku dzieci i młodzież będą beneficjentami „Programu badań przesiewowych noworodków w Polsce” oraz programu pn. „Leczenie antyretrowirusowe osób żyjących z wirusem HIV w Polsce w latach 2007- 2009”. Realizacja tych programów finansowana jest ze środków budżetowych będących w dyspozycji Ministra Zdrowia. Z tego samego budżetu, w ramach realizacji „Programu szczepień ochronnych”, zakupywane są szczepionki dla wszystkich dzieci i młodzieży. Dokonane analizy wykluczają możliwość wystąpienia sytuacji powodujących ograniczenia w dostępie tej populacji do świadczeń zdrowotnych, wchodzących w zakres wymienionych programów. Zmiany spowodowane ograniczeniem wydatków w budżecie Ministra Zdrowia nie powinny mieć też wpływu na poziom świadczeń wysokospecjalistycznych udzielanych dzieciom i młodzieży. Aktualnie Ministerstwo Zdrowia finansuje następujące świadczenia wysokospecjalistyczne dla dzieci (numeracja wg. rozporządzenia w sprawie świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia):

1. Przeszczepienie autologicznego szpiku.
 2. Przeszczepienie allogenicznego szpiku od rodzeństwa identycznego w HLA.
 3. Przeszczepienie allogenicznego szpiku od dawcy alternatywnego.
 4. Przeszczepienie wątroby.
 5. Przeszczepienie nerki.
 6. Przeszczepienie nerki i trzustki.
 - 6a. Przeszczepienie trzustki
 7. Przeszczepienie serca.
 8. Przeszczepienie płuca.
 9. Przeszczepienie serca i płuca.
 10. Przeszczepienie rogówki.
 11. Immunoablacja w leczeniu aplazji szpiku.
 12. Radioterapia przy zastosowaniu specjalnej techniki naświetlania: stereotaktyczna konformalna, niekoplanarna.
 13. Brachyterapia ze stereotaksją mózgową.
 14. Operacja wad wrodzonych serca u niemowląt.
 15. Operacja wad serca i aorty piersiowej w krążeniu pozaustrojowym.
 16. Diagnostyczne cewnikowanie serca, biopsja mięśnia sercowego u dzieci do lat 18.
 17. Kardiologiczne zabiegi interwencyjne u dzieci do lat 18, w tym przezskórne zamykanie przecieków z użyciem zestawów zamykających.
 18. Mechaniczne, pozaustrojowe wspomaganie serca pulsacyjnymi sztucznymi komorami.
- Praktycznie wszystkie te świadczenia wykonywane są u dzieci i młodzieży, a niektóre z nich (świadczenie nr 14, 16 i 17) adresowane są wyłącznie do tej grupy osób.

Ze względu na dokonane już zmiany i plany dalszych zmian postanowień rozporządzenia w sprawie świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa, z części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia, w ciągu roku 2009 zaistnieją następujące zmiany:

- od 1 kwietnia 2009 r. - zostaną przekazane do finansowania przez NFZ świadczenia nr 10, 11, 12, 13 i 16. Zmiany te były zaplanowane wcześniej (w 2008 roku) i spowodowane były utratą przez te świadczenia cech świadczeń wysokospecjalistycznych. Równocześnie Ministerstwo Zdrowia wprowadzi do finansowania z budżetu świadczenia:

- przeszczepienie komórek wysp trzustkowych.

- przeszczepienie komórek przytarczyc.
 - przezskórne lub z innego dostępu wszczepianie zastawek serca.
 - videotorakoskopowa ablacja w ciężkim, nie-poddającym się leczeniu farmakologicznemu migotaniu przedsionków.
 - oraz rozszerzy zakres świadczeń nr 5, 8, 9, 14, 15, 17 i 18 o nowe metody leczenia, z zastosowaniem najnowszych osiągnięć technologii medycznych.
- od 1 lipca 2009 planowane jest przekazanie do finansowania przez NFZ kolejnych świadczeń: nr 1, 2, 3, 5, 6 i 6a. Przekazanie to jest uzasadnione nie tylko względami ekonomicznymi, ale także merytorycznymi.

Proces przekazywania świadczeń do finansowania przez NFZ został wcześniej uzgodniony. Umowy na rok 2009 zawarte zostały (jeżeli chodzi o ilość świadczeń) na poziomie porównywalnym z rokiem 2008, a NFZ przygotowuje się do przejęcia tych kontraktów, dostosowując je tylko do specyfiki własnych sposobów zawierania i rozliczania umów

Odnosząc się do, przytoczonej w wystąpieniu Pana Rzecznika, informacji medialnej o wstrzymaniu przez NFZ finansowania znieczuleń u dzieci wymagających niektórych badań diagnostycznych pragnę poinformować, że zgodnie z art. 97 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, do zakresu działania Narodowego Funduszu Zdrowia należy m.in. określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Ponadto, zgodnie z art. 146 ust. 1 ww. ustawy, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia określa przedmiot postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, kryteria oceny ofert oraz warunki wymagane od świadczeniodawców. W roku bieżącym, szczegółowe warunki zawierania i realizacji umów w rodzaju: leczenie szpitalne zostały określone w zarządzeniu Nr 93/2008/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 22 października 2008 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: *leczenie szpitalne*.

Na wniosek nadzoru merytorycznego w dziedzinie pediatrii oraz świadczeniodawców, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, obowiązującym jeszcze w 2008 roku zarządzeniem Nr 94/2008/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 22 października 2008 roku *zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne*, wprowadził do katalogu świadczeń do sumowania procedurę o kodzie: 5.53.01.0001473 - „Znieczulenie ogólne u dziecka do badań diagnostycznych i/lub zabiegów”. Wprowadzenie przedmiotowej procedury w takim brzmieniu spowodowało, że wielokrotnie dochodziło do sytuacji podwójnego finansowania przez NFZ znieczulenia, ponieważ szpitale masowo przedstawiały do rozliczenia zarówno samo znieczulenie jak i świadczenia z grup zabiegowych, które z założenia wykonywane są w znieczuleniu innym niż miejscowe, zatem ich

wycena zawiera już koszt znieczulenia. W związku z powyższym, w zarządzeniu nr 8/2009/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 23 stycznia 2009 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne na 2009 rok*, nazwę świadczenia zmieniono na: „Znieczulenie ogólne lub dożylnie (wg ICD-9) u dziecka do zabiegów i badań diagnostycznych w czasie pobytu jednodniowego”. Ze względu na uwagi zgłaszane przez specjalistów w zakresie pediatrii dotyczące m.in. sytuacji, w których wykonanie badań u dzieci wymaga pobytu dłuższego niż jednodniowy, NFZ ponownie doprecyzuje zapis i dokona następujących modyfikacji:

- Nazwa świadczenia zostanie zmieniona na: Znieczulenie ogólne lub dożylnie (wg ICD-9) u dziecka do zabiegów diagnostycznych i badań diagnostycznych,

- W kolumnie „uwagi” zostaną umieszczone zastrzeżenia, że świadczenie to jest możliwe do sumowania z grupami innymi niż oznaczone * - tak zwanymi grupami zachowawczymi - w przypadku wykonania badania diagnostycznego lub zabiegu diagnostycznego (sprawozdanego kodem ICD-9) oraz dla następujących grup tzw. zabiegowych: B24, B33, B34, B44, B74, B84, C15, C24, C34, C44, C47, DOS, F04, F33, F44, F53, F94, G14, H23, H84, J06, K05, L54, L64, L72, M04, M15, Q20, Q48.

Informuję, iż koszty znieczulania dzieci zarówno do zabiegów operacyjnych jak i do badań diagnostycznych, były pokrywane przez NFZ na bieżąco zarówno w 2008 jak i 2009 roku. Jednocześnie podkreślam, iż decyzję o konieczności zastosowania znieczulenia zawsze podejmuje lekarz, kierując się względami medycznymi i indywidualną sytuacją dziecka.

W odniesieniu do (komentowanych przez Pana Rzecznika) działań Rady Ministrów, mających na celu podniesienie skuteczności ochrony rodziny przed przemocą, informuję, że skutki finansowe przyjętego przez Radę Ministrów projektu nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* (Dz. U. Nr 180, poz. 1493) są niewspółmierne do przewidywanych korzyści. Zaangażowanie finansowe w te działania ze strony sektora zdrowia jest minimalne, dotyczy bowiem kosztów bezpłatnego wydawania zaświadczeń lekarskich o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała, związanych z użyciem przemocy w rodzinie. Zgodnie z projektem nowelizacji wymienionej ustawy, zaświadczenia takie będą mogli wydawać wszyscy lekarze (np. przez lekarze pierwszego kontaktu czy lekarze pełniący dyżur w szpitalu), do których zgłoszą się ofiary przemocy. Możliwość wykonania takich badań jest już uregulowana w ustawie *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, jednakże w świadomości ofiar utrwalił się pogląd jakoby tylko obdukcja sądowa była tylko i wyłącznie właściwym materiałem dowodowym. W chwili obecnej obdukcję bezpłatną wykonuje się na wniosek prokuratora, co stwarza często utrudnienia zwłaszcza wtedy gdy należy działać natychmiast. Wprowadzenie do nowelizowanej ustawy przepisu dotyczącego wydawania ofiarom przemocy zaświadczeń o przyczynach i rodzaju uszkodzeń ciała ma też walor edukacyjny, wskazując pracownikom systemu ochrony zdrowia konieczność wydawania takich zaświadczeń, a także działając na zmianę świadomości ofiar. Należy zaznaczyć, że proponowana regulacja spowoduje

zmniejszenie płatnych obdukcji, a także może doprowadzić do zmniejszenia obdukcji bezpłatnych, które zleca sąd lub prokuratura, co w konsekwencji pomniejszy koszty ponoszone na ten cel przez wymiar sprawiedliwości. Źródłem finansowania badań lekarskich i wydawania zaświadczeń będzie Narodowy Fundusz Zdrowia w ramach podpisywanych kontraktów - przy czym koszty nie powinny wzrosnąć, bowiem możliwość wykonania takich badań jest już uregulowana w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przedstawiając powyższe, pragnę także poinformować Pana Rzecznika, że nie przewidujemy ograniczeń w dostępie do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno - leczniczych i rehabilitacyjnych w związku z ograniczeniem wydatków z budżetu państwa. Informuję też, że *zmieniona sytuacja finansowa* nie wymaga weryfikacji działań resortu w obszarze ochrony zdrowia matki i dziecka. Oznacza to, że Ministerstwo Zdrowia będzie konsekwentnie realizować działania, o których informowaliśmy Pana Rzecznika we wcześniejszej korespondencji, dotyczące między innymi: funkcjonowania opieki podstawowej nad matką i dzieckiem, działalności szpitalnych oddziałów położniczych, noworodkowych i pediatrycznych, zagrożeń zakażeniami i chorobami zakaźnymi oraz opieki medycznej nad uczniami. Ponadto informuję, że zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 2009 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwa Zdrowia wprowadzona została zmiana struktury organizacyjnej Ministerstwa Zdrowia, obejmująca, między innymi, utworzenie nowej komórki organizacyjnej, tj. Departamentu Matki i Dziecka. Departament ten ma kompleksowo wykonywać i koordynować zadania związane z leczeniem i opieką nad dziećmi z chorobami wrodzonymi, noworodkami, płodem oraz kobietami będącymi w okresie ciąży.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

MINISTRA ZDROWIA

PODSEKRETARZ STANU

/-/ Mariola Dwornikowska

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Dotarła do mnie niepokojąca wiadomość, że szpitalna izba przyjęć dla dzieci w Grodzisku Mazowieckim może być niebawem zamknięta. Izba ta została otwarta zaledwie przed ośmioma miesiącami. Chore i poszkodowane w wypadkach dzieci, które były dotychczas przyjmowane w ramach ogólnej izby przyjęć szpitalnego oddziału ratunkowego (SOR) zyskały odpowiednie do swoich potrzeb warunki udzielania świadczeń. Dyrekcja szpitala zapowiedziała jednak, że jednostka ta prawdopodobnie zostanie zlikwidowana, bowiem Narodowy Fundusz Zdrowia(NFZ) odmówił jej finansowania, twierdząc, że w szpitalu wystarczy jeden ogólny oddział ratunkowy. Liczni rodzice podpisali się pod protestem w tej sprawie. Zdaniem starosty powiatu uruchomienie pediatrycznej izby przyjęć kosztem prawie jednego miliona złotych było uzgodnione z samorządem województwa, co zostało umieszczone w programie medycznym szpitala, zatwierdzonym przez wojewodę mazowieckiego. (Źródło: RDC, 30-03-2009, 12:30, TVP2, 01.04.2009)

Zapoznałem się z trwającą od sierpnia 2008 r. obfitą korespondencją w tej sprawie między dyrekcją Szpitala Zachodniego a oddziałem mazowieckim i centralą Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). Według podtrzymywanego stanowiska NFZ świadczenia w szpitalnej izbie przyjęć oraz szpitalnym oddziale ratunkowym stanowią odrębne zakresy świadczeń i u tego samego świadczeniodawcy kontraktowane są alternatywnie, z czego ma wynikać wymóg rozwiązania umowy w zakresie SOR w przypadku podpisania umowy w zakresie izby przyjęć. Okazuje się przy tym, że wśród podmiotów kontraktowanych przez NFZ nie funkcjonuje odpowiednik izby przyjęć pediatrycznej.

NFZ nie widzi więc potrzeby wydzielenia dla przyjmowanych do szpitala chorych dzieci osobnych pomieszczeń, w których mają zapewnioną przez całą dobę sprawną opiekę fachowego personelu lekarskiego i pielęgniarskiego, odpowiednie warunki techniczno-sanitarne, niezbędną aparaturę i sprzęt medyczny, ochronę przed zakażeniem i narażeniem na dodatkowy stres, co jest nieuniknione w przypadku wspólnej izby przyjęć dla dzieci i osób dorosłych - często ciężko chorych, ofiar wypadków, poddawanych akcji resuscytacyjnej.

NFZ nie widzi możliwości wyasygnowania na ten cel kwoty nie przekraczającej 40 tys. zł miesięcznie.

Mam podstawy do przypuszczeń, iż przykład grodziski nie jest odosobniony i odzwierciedla problemy z przestrzeganiem praw dzieci leczonych w innych szpitalach ogólnych w Polsce. Dlatego czuję się zobowiązany po raz kolejny do przywołania ludzkich, medycznych, prawnych i ekonomicznych aspektów, związanych z potrzebami chorych dzieci.

Pacjent w wieku rozwojowym różni się od dorosłego chorego i wymaga odmiennych, specjalnych warunków leczenia i hospitalizacji. Inne są jego właściwości i potrzeby rozwojowe. Dziecko ma niedojrzałą psychikę, wrażliwą i podatną na urazy, nie potrafi radzić sobie w nowych, trudnych sytuacjach i stosować skutecznych strategii przystosowawczych. Dziecko w szpitalu często jest przerażone nową dla niego sytuacją. Boi się nieznanymi osobami, miejscami, zabiegów, aparatury medycznej, czuje się zagubione i zagrożone. Dlatego dziecko w szpitalu wymaga szczególnej ochrony przed cierpieniem psychicznym i fizycznym oraz respektowania jego praw i potrzeb rozwojowych. Zaniedbania w tym względzie mogą powodować, że dla dzieci sam pobyt w szpitalu bywa bardziej dotkliwy niż choroba a skutki silnego urazu psychicznego mogą pozostawić trwałe ślady w psychice dziecka.

Podstawę prawną ochrony praw dziecka w Polsce tworzą Konstytucja RP i polskie ustawodawstwo, a także ratyfikowane przez nasz kraj umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka, w szczególności praw dziecka. Konstytucja w art. 68 gwarantuje prawo do ochrony zdrowia, w tym równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w ust 3. tegoż artykułu stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym. Ochronę praw dziecka Konstytucja zalicza do najważniejszych wartości przez nią chronionych, o czym wprost stanowi art. 72 pkt 1. Z mocy art. 91 Konstytucji RP również traktaty międzynarodowe włączone są do krajowego porządku prawnego i dlatego moc obowiązującą ma przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. i ratyfikowana przez Polskę 30 kwietnia 1991 r. Konwencja o prawach dziecka. Konwencja obliguje do traktowania jako sprawę nadrzędną najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, a w art. 24 wymienia prawo do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób. Z kolei Europejska Karta Praw Dziecka w Szpitalu głosi, że świadczenia zdrowotne dla dzieci i młodzieży powinny być udzielane w wyodrębnionych od pacjentów dorosłych pomieszczeniach, zapewniających w każdym momencie dzieciom poczucie bezpieczeństwa i ochrony a przygotowanie i umiejętności personelu muszą zapewniać zaspokajanie potrzeb fizycznych i psychicznych dzieci.

Nieuwzględnianie psychicznych i emocjonalnych potrzeb dzieci w różnym wieku w trakcie przyjmowania do szpitala i w toku leczenia, a także nie respektowanie przysługujących dzieciom praw w organizacji szpitala i oddziału oraz stosowanie regulaminów przyczyniających się do nasilenia stresu szpitalnego dziecka są uznawane za formę instytucjonalnego krzywdzenia chorych dzieci w szpitalu (Za Polski Raport Alternatywny dla Komitetu Praw Dziecka w Genewie do

sprawozdania z realizacji w Rzeczypospolitej Polskiej Konwencji o prawach dziecka w latach 1993-98). Jest oczywiste, że zaniedbania w realizacji praw i potrzeb chorych dzieci pociągają także za sobą negatywne następstwa ekonomiczne.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 151ipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o podjęcie działań zapewniających pełne przestrzeganie praw dzieci w szpitalach, w szczególności poprzez dostosowanie tworzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia przepisów w sprawie kontraktowania świadczeń szpitalnych izb przyjęć i szpitalnych oddziałów ratunkowych do potrzeb chorych dzieci.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ- UZ-ZR-71 -15438-4/TK/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Rzeczpospolitej Polskiej

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 kwietnia 2009 roku, w sprawie finansowania świadczeń opieki zdrowotnej w pediatrycznej izbie przyjęć w Szpitalu Zachodnim w Grodzisku Mazowieckim, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących informacji. Szczegółowe unormowania prawne regulujące kwestie zasad i trybu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 roku Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.), akty wykonawcze do ww. ustawy oraz zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczące poszczególnych rodzajów świadczeń opieki zdrowotnej.

Do zadań Narodowego Funduszu Zdrowia, zgodnie z art. 97 ww. ustawy, należy w szczególności określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów a także przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań oraz zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Podstawą udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych przez Fundusz, zgodnie z art. 132 ust. 1 cytowanej na wstępie ustawy, jest umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawarta pomiędzy świadczeniodawcą a dyrektorem oddziału wojewódzkiego NFZ. Umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej może być zawarta wyłącznie ze świadczeniodawcą, który został wybrany do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej po przeprowadzeniu postępowania w trybie konkursu ofert albo rokowań. W roku bieżącym, szczególne warunki zawierania i realizacji umów w rodzaju: leczenie szpitalne zostały określone w zarządzeniu Nr 93/2008/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 22 października 2008 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: leczenie szpitalne.

Odnosząc się do poruszonej w treści stanowiska kwestii, dotyczącej finansowania świadczeń opieki zdrowotnej w pediatrycznej izbie przyjęć w Szpitalu Zachodnim w Grodzisku Mazowieckim, uprzejmie informuję Pana Rzecznika, iż Ministerstwo Zdrowia zwróciło się do Narodowego Funduszu Zdrowia o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie. Z informacji uzyskanych z Funduszu wynika, iż Pani Krystyna Płukis, Dyrektor Szpitala Zachodniego w Grodzisku Mazowieckim, zwróciła się do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z prośbą o

„udzielenie pomocy finansowej”, która jak wynika z pisma Zainteresowanej, polegać miałyby na finansowaniu świadczeń udzielanych w Izbie Przyjęć dla dzieci niezależnie od finansowania w ramach istniejącej umowy z Funduszem Należy podkreślić, iż określone w cytowanym powyżej zarządzeniu zasady alternatywnego kontraktowania świadczeń w przedmiotowych zakresach wykluczają możliwość posiadania przez jednego świadczeniodawcę odrębnych umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w szpitalnym oddziale ratunkowym oraz szpitalnej izbie przyjęć. Realizacja przez Funduszu złożonego przez świadczeniodawcę wniosku polegałaby na odstąpieniu od wyżej wymienionych zasad kontraktowania co oznaczałoby naruszenie przepisu art. 134 ust. 1 przytoczonej na wstępie ustawy, zgodnie z którą Fundusz jest obowiązany zapewnić równe traktowanie wszystkich świadczeniodawców ubiegających się o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

Równocześnie uprzejmie informuję Pana Rzecznika, iż Fundusz finansuje koszty związane z przyjęciem pacjenta do szpitala niezależnie od przyjętych rozwiązań organizacyjnych, co w odniesieniu do omawianego przypadku, oznacza finansowanie w szczególności rejestracji i kwalifikacji do leczenia szpitalnego, w tym przeprowadzanie badań związanych z przyjęciem do szpitala w funkcjonującej izbie przyjęć dla dzieci. Przedmiotowe koszty zawarte są w grupach systemu Jednorodnych Grup Pacjentów, stanowiących podstawę systemu rozliczeniowego w rodzaju: leczenie szpitalne.

Odrębne kontraktowanie świadczeń w zakresie Szpitalnego Oddziału Ratunkowego / Izby Przyjęć (SOR/IP), zgodnie ze stanowiskiem Funduszu, dotyczy wyłączenie świadczeń pomocy doraźnej w zależności od formy organizacyjnej i możliwości prowadzenia w tym zakresie działalności przez świadczeniodawcę, co przekładając na omawianą sytuację oznacza, że część dzieci trafia do Szpitalnego Oddziału Ratunkowego.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż świadczeniodawca nie zabezpiecza całodobowo świadczeń dla dzieci w zakresach kontraktowanych w trybie hospitalizacji, w szczególności oddziału intensywnej terapii dla dzieci, w którym mogłyby być leczone najcięższe przypadki. Jedynym oddziałem dziecięcym w omawianym szpitalu jest 26-łóżkowy oddział pediatrii, który nie posiada ani jednego łóżka intensywnej opieki medycznej.

W związku z powyższym, obowiązujące zasady kontraktowania SOR/IP opierają się na założeniu efektywnego wykorzystania zasobów szpitala, co oznacza, iż nie wymuszają one na świadczeniodawcach tworzenia szeregu komórek organizacyjnych, w których realizowane są przedmiotowo takie same świadczenia, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji braku możliwości zabezpieczenia świadczeń całodobowych w zakresach kontraktowanych w trybie hospitalizacji.

Z wyrazami szacunku
/-/ Ewa Kopacz

Pani

Ewa Kopacz

Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Protesty ratowników medycznych wywołały poruszenie opinii publicznej w naszym kraju. Zapowiadana jest ich eskalacja, o czym informują media (Dziennik 26.03.2009; Przekrój 27.03.2009; Rynek Zdrowia 01.04.2009). Postulaty Krajowego Związku Zawodowego Pracowników Ratownictwa Medycznego i Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pracowników Służb Ratownictwa Medycznego dotyczą zmian w zasadach finansowania ratownictwa medycznego w kierunku przebudowy algorytmu rozdziału środków na poszczególne województwa oraz priorytetowego traktowania publicznych jednostek państwowego ratownictwa medycznego. To z kolei wzbudza protesty podmiotów prywatnych i nie zyskuje akceptacji Krajowego Konsultanta w dziedzinie medycyny ratunkowej.

W moim przekonaniu, obecny konflikt może wiązać się z zagrożeniem bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli i świadczyć o niedostatkach funkcjonowania całego systemu ratownictwa medycznego. Dlatego wydaje się celowe przeprowadzenie analizy sytuacji w odniesieniu do przepisów obowiązującej ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U.2006 nr 191 poz. 1410).

Zapoznałem się ze stanowiskiem Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej (PTMR) z dnia 28.02.2008 r. przekazanym do zespołu nowelizującego ustawę o państwowym ratownictwie medycznym. W dokumencie tym zawarte zostały istotne uwagi i zastrzeżenia oraz umotywowane propozycje zmian legislacyjnych, zmierzające do nadania odpowiedniej rangi przepisom obejmującym dziedzinę ratowania ludzkiego zdrowia lub życia w stanach nagłego zagrożenia.

Ratownictwo medyczne, w nowoczesnym ujęciu, jest systemem organizacyjnym polegającym na zwartej i skoordynowanej gotowości ludzi, zasobów i jednostek organizacyjnych uruchamianych w trybie pilnym, celem opanowania nagłego zagrożenia zdrowotnego. Zdaniem PTRM brak takiej ustawowej definicji ratownictwa medycznego skutkuje niedocenianiem najważniejszego ogniwa systemu ratownictwa, jakim jest szpitalny oddział ratunkowy i nie daje gwarancji racjonalnego wydatkowania środków finansowych i kontroli funkcjonowania systemu. W Polsce konieczne jest uruchomienie co najmniej 250 oddziałów oraz zagwarantowanie ich

finansowania zarówno z budżetu wojewody (gotowość operacyjna), jak i ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia (świadczenia zdrowotne wykonywane przez oddział). Mamy w kraju tymczasem ok. 120 funkcjonujących oddziałów ratunkowych, w tym 94 ma akredytację do prowadzenia specjalizacji lekarskich. Wg danych towarzystwa naukowego i krajowego nadzoru, na 2009 rok NFZ przewidział dla wszystkich szpitalnych oddziałów ratunkowych w Polsce ok. 470 mln zł., tj. ok. 1/3 ich rzeczywistych kosztów. A jednocześnie budżet centralny zagwarantował ponad 1,5 mld zł na zespoły ratownictwa medycznego. W ocenie środowiska naukowego, liczba zespołów ratownictwa medycznego (ambulansów) w Polsce jest znacznie wyższa od wartości przyjętych w krajach UE, przy czym ich finansowanie jest gwarantowane przez budżet państwa. Nie ma natomiast gwarancji finansowania szpitalnych oddziałów ratunkowych, do których pogotowie pacjentów przywozi.

Zdaniem PTMR w projekcie zmian ustawowych nie uwzględniono konieczności zapewnienia wysokiej jakości działania systemu, w tym szczególnie nie sankcjonuje się konieczności posiadania przez wszystkich lekarzy pracujących w systemie specjalizacji w dziedzinie medycyny ratunkowej, który to wymóg jest jednoznacznie sformułowany w „Stanowisku Europejskiej Federacji Medycyny Ratunkowej” z września 2007 r.

Ustawa nie uwzględnia przygotowania szpitali do zabezpieczenia medycznego katastrofy lub zdarzenia masowego w ich rejonach. Ustawa w dalszym ciągu nie uwzględnia konieczności umieszczenia w wojewódzkim planie działania systemu - szpitalnych planów medycznego zabezpieczenia katastrofy w ich rejonach. Taki plan jest jednym z podstawowych elementów regionalnego planu zabezpieczenia katastrofy i warunkiem akredytacji szpitala w krajach UE. Ustawa nie reguluje w sposób jednoznaczny zasad organizacji i funkcjonowania Centrów Powiadamiania Ratunkowego, a także nie określa w sposób jednoznaczny jakości kształcenia ratowników medycznych. Ustawa nie definiuje jednoznacznie obszaru aktywności i wykonywanych zadań systemu ratownictwa medycznego, co powoduje wykonywanie zadań na rzecz podstawowej opieki zdrowotnej ze środków budżetowych systemu ratownictwa medycznego.

W ocenie Zjazdu Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej i Nadzoru Krajowego Medycyny Ratunkowej (Warszawa, 5-6 grudnia 2008) ta ważna z punktu widzenia zdrowia publicznego dziedzina medycyny boryka się nadal z wieloma problemami, zarówno w obszarze organizacji systemu, kształcenia, legislacji, jak i finansowania.

Zjawiskiem stosunkowo częstym w 2008 roku było zamykanie już istniejących lub zaniechanie uruchamiania planowanych wcześniej oddziałów ratunkowych. Równie niepokojące były próby wpisywania do rejestrów wojewody oddziałów ratunkowych niespełniających kryteriów dla takiego oddziału oraz próby zakontraktowania lub rzeczywiste zakontraktowanie takich oddziałów.

Jakość, wymiar i zakres nauczania przedmiotu medycyna ratunkowa nie są przestrzegane w wielu uczelniach medycznych, czego skutkiem jest niewystarczający poziom wiedzy i umiejętności praktycznych z zakresu medycyny ratunkowej wśród lekarzy opuszczających polskie uczelnie

medyczne. Problemem zasadniczo rzutującym na przyszłość tej specjalności w naszym kraju jest mała liczba miejsc specjalizacyjnych oraz brak wystarczającej motywacji do podejmowania tej specjalizacji przez młodych lekarzy. Szacunkowa liczba lekarzy medycyny ratunkowej do wypełnienia jednostek systemu wynosi około 2,5 tysięcy specjalistów. W chwili obecnej specjalizację uzyskało około 630 lekarzy a kolejnych ok. 600 jest w trakcie tej specjalizacji. Tak znaczny niedobór specjalistów rzutuje bezpośrednio na niewystarczającą jakość systemu.

W moim przekonaniu nie można przejść obojętnie wobec zgodnej opinii towarzystwa naukowego i nadzoru krajowego wskazujących, w kontekście dotychczasowego przebiegu prac nad nowelizacją ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, na niedocenie jej wagi i misji społecznej oraz na pomijanie szeregu kluczowych postulatów polskiego środowiska medycyny ratunkowej.

Z przeprowadzonej przez moje Biuro analizy wynika ponadto, że potrzebne są zmiany przepisów w kierunku uwzględnienia specjalnych potrzeb medycyny ratunkowej wieku dziecięcego. Jest to dynamicznie rozwijająca się część medycyny ratunkowej - w Europejskim Towarzystwie Medycyny Ratunkowej oraz w Polskim Towarzystwie Medycyny Ratunkowej funkcjonują już sekcje medycyny ratunkowej wieku dziecięcego.

Ratownictwo medyczne w odniesieniu do dzieci ma swą specyfikę, co wymaga specjalnych umiejętności ratownika na miejscu zdarzenia oraz odrębnych warunków na szpitalnych oddziałach ratunkowych.

Problem jest niezwykle istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa zdrowotnego dzieci w Polsce, zarówno ze względu na liczebność populacji, jak i szczególną podatność dzieci na wypadki i urazy. Dane epidemiologiczne wskazują, że w Polsce podobnie jak w każdym kraju członkowskim UE więcej dzieci umiera z powodu urazów niż z powodu wszystkich chorób łącznie.

Podejmując problematykę ratownictwa medycznego mam również na uwadze istotną okoliczność, jaką stanowią tegoroczne obchody Światowego Dnia Zdrowia (7 kwietnia 2009), Tematyka obchodów dotyczyła problemu bezpieczeństwa jednostek ochrony zdrowia w sytuacjach kryzysowych oraz przygotowaniu pracowników ochrony zdrowia do niesienia pomocy podczas katastrof.

Światowa Organizacja Zdrowia stwierdza, że jednostki ochrony zdrowia - szpitale, przychodnie oraz ich personel medyczny, są pierwszą kluczową linią ratowniczą dla osób poszkodowanych w wyniku katastrof, i jednocześnie podkreśla, że bardzo często, w momencie pojawienia się sytuacji kryzysowej, systemy ochrony zdrowia nie są w stanie dalej prawidłowo funkcjonować. Powoduje to zarówno natychmiastowe, jak i odległe konsekwencje dla zdrowia publicznego. Światowy Dzień Zdrowia 2009 stanowił szansę zwrócenia uwagi na znaczenie inwestowania w infrastrukturę zdrowotną która będzie zdolna wytrzymać katastrofy i nieść ludziom pomoc w nagłej potrzebie.

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z póź. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach a zwłaszcza w sprawie podejmowanych przez resort doraźnych i systemowych działań w związku z protestami ratowników medycznych.

Będę jednocześnie zobowiązany za przekazanie informacji o aktualnym stanie prac nad nowelizacją przedmiotowej ustawy oraz udostępnienie stanowiska resortu, zarówno wobec uwag PTMR sformułowanych 28 lutego 2008 roku, jak i odnośnie do ocen Zjazdu PTMR i Nadzoru Krajowego w dziedzinie medycyny ratunkowej z 5-6 grudnia 2008r.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-PZ-RM-079-4870-28/TM/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 10 kwietnia br. (znak: RPO-613090-X/09/JS) w sprawie funkcjonowania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, uprzejmie informuję Pana, że obecnie trwają prace nad nowelizacją ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410, z późn. zm.). Zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 16 października 2008 r. powołany został *Zespół do spraw opracowania projektu nowelizacji ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. Skład zespołu tworzy szerokie (ok. 30 osobowe) grono ekspertów z dziedziny medycyny ratunkowej, przedstawiciele związków zawodowych pracowników i pracodawców, przedstawiciele samorządów i stowarzyszeń zawodowych. W pracach ww. Zespołu uczestniczył również prof. Juliusz Jakubaszko - krajowy konsultant w dziedzinie medycyny ratunkowej, sprawujący jednocześnie funkcję prezesa Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej.

Nowy projekt nowelizacji, przyjęty przez ww. Zespół, zakłada m. in.:

- 1) utworzenie centrów urazowych jako wydzielonej funkcjonalnie części zakładu opieki zdrowotnej. Zadaniem tych jednostek będzie zabezpieczenie ciągłości szybkiego postępowania diagnostycznego oraz kompleksowego leczenia w jednym, wysokospecjalistycznym szpitalu zaopatrującym ciężkie lub wielonarządowe obrażenia ciała u osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego spowodowanego działaniem czynnika zewnętrznego. Taka organizacja udzielania świadczeń przyczyni się do zmniejszenia powikłań, a także do obniżenia wysokiej śmiertelności i kalectwa pourazowego. Organizacja centrów urazowych w Polsce, jako jednostek współpracujących z systemem PRM (ma być ich 10-12), stanowić będzie przedsięwzięcie logistyczno-organizacyjne w już istniejących szpitalach, a nie propozycję tworzenia nowych jednostek organizacyjnych w zoz, czy nowych zoz.. Centra finansowane będą przez NFZ;
- 2) wydłużenie bezterminowe obowiązywania nowego mechanizmu podziału środków (zamiast „starego” algorytmu) dla poszczególnych województw na zadania ZRM - (nowe zapisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. Nr 237, poz. 1653) dotyczą tylko 2009 r.);

- 3) wprowadzenie zmian w zakresie wojewódzkich planów działania systemu pozwalające na okresowe dyslokacje zespołów ratownictwa medycznego, zmianę ich rodzaju lub uruchamianie sezonowych zespołów ratownictwa medycznego;
- 4) wprowadzenie kategoryzacji SOR (I, II i III - kategorii), która będzie wpływać również na wysokość ich finansowania. Różnice w poszczególnych kategoriach dotyczyłyby wymagań technicznych i architektonicznych, obsady personelu medycznego oraz wyposażenia w sprzęt medyczny. Finansowanie SOR nadal odbywać się będzie przez Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 5) skrócenie z 2020 r. do 2015 r. przepisu przejściowego rozszerzającego definicję lekarza systemu oraz wprowadzenie zastrzeżenia, że specjalizujący się lekarz musi być co najmniej po 2 latach specjalizacji (obecnie art. 57 mówi, że oprócz lekarza medycyny ratunkowej do 2020 r. lekarzem systemu może być lekarz posiadający specjalizację lub tytuł specjalisty w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii, chorób wewnętrznych, chirurgii ogólnej, chirurgii dziecięcej, ortopedii i traumatologii narządu ruchu lub pediatrii),
- 6) unormowanie zapisów dot. kształcenia ratowników medycznych i ratowników (-prowadzenie przepisów stanowiących o przeprowadzaniu Państwowego Egzaminu z Ratownictwa Medycznego zwanego „PERM” dla osób, które ukończą studia na kierunku ratownictwo medyczne; -usprawnienie procedur dotyczących wydawania przez wojewodę zezwolenia na prowadzenie kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy; -zamknięcie kształcenia w zawodzie ratownik medyczny na poziomie średnim w szkołach policealnych),
- 7) zmiany niektórych definicji ujętych w art. 3 ustawy o PRM: lekarza systemu, pielęgniarzki systemu, medyczne czynności ratunkowe, podwyższona gotowość szpitali,
- 8) wprowadzenie zapisu dot. zapewnienia przez dysponenta ZRM nadzoru lekarza systemu nad podstawowymi zespołami ratownictwa medycznego, w których nie ma lekarza,
- 9) przeniesienie zapisów dot. systemu powiadamiania ratunkowego do ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* i tym samym przejęcie przez MSWiA odpowiedzialności za organizację w Polsce Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) i Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR), w tym obsługi telefonu 112, 998 i 999,
- 10) wprowadzenie jednoznacznej regulacji informującej, że zadania wykonywane przez dyspozytorów medycznych są świadczeniami opieki zdrowotnej,
- 11) wprowadzenia obowiązku posiadania przez szpitale i dysponentów ZRM uzgodnionego z wojewodą planu działania na wypadek zdarzeń masowych,
- 12) wprowadzenie oznakowania członka zespołu kierującego medycznymi czynnościami ratunkowymi na miejscu zdarzenia, jako „kierujący akcją medyczną” (w odróżnieniu do kierujących PSP i Policji).

Odnosząc się natomiast do kwestii przygotowania szpitali do zabezpieczenia medycznego katastrofy lub zdarzenia masowego informuję, że powyższa kwestia była przedmiotem dyskusji w trakcie prac nad nowelizacją ustawy, która zaowocowała wprowadzeniem pojęcia „stanu podwyższonej gotowości”, jako zbioru procedur realizowanych na wypadek konieczności udzielenia świadczeń zdrowotnych osobom w liczbie przekraczającej możliwości udzielenia świadczeń zdrowotnych w zakładach opieki zdrowotnych.

Pragnę również poinformować, że zadania dotyczące ratownictwa medycznego będą obecnie realizowane w nowopowstałym w MZ Departamencie Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego i Ratownictwa Medycznego, co niewątpliwie usprawni koordynowanie zagadnień ratownictwa z zadaniami zarządzania kryzysowego.

Narodowy Funduszu Zdrowia w bieżącym roku zawarł ze świadczeniodawcami umowy na świadczenia zdrowotne realizowane w szpitalnych oddziałach ratunkowych (SOR), według planu zakupu, na kwotę 541.134.276 zł. co stanowi wzrost środków finansowych przeznaczonych na ten zakres świadczeń o 27,05% w porównaniu do 2008 r. (425.910.441 zł) i aż o 71,94% w porównaniu do 2007 r. (314.711.217 zł). Wejście w życie nowelizowanej ustawy uwzględniającej kategoryzację SOR pozwoli dodatkowo wyeliminować problem braku finansowania SOR zgodnie z potrzebami.

Natomiast poruszone przez Pana zagadnienie kształcenia lekarzy w dziedzinie medycyny ratunkowej z pewnością stanowi niezwykle istotny element prawidłowego funkcjonowania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne. W związku powyższym przedstawiam informację dotyczącą kształcenia lekarzy w ww. dziedzinie.

Lekarze odbywający specjalizację w dziedzinie medycyny ratunkowej realizują ją wg jednego z następujących programów specjalizacji:

- 2-letniego (w przypadku rozpoczęcia specjalizacji do 31.12.2004 r.) lub 3-letniego (w przypadku rozpoczęcia specjalizacji po 31.12.2004 r.) - dla posiadających specjalizację II stopnia albo tytuł specjalisty w anestezjologii i intensywnej terapii, chirurgii dziecięcej, chirurgii ogólnej, chorobach wewnętrznych, pediatrii;
- 3-letniego - dla posiadających specjalizację I stopnia w anestezjologii i intensywnej terapii, chirurgii dziecięcej, chirurgii ogólnej, chorobach wewnętrznych, pediatrii,
- 5-letniego - dla lekarzy po stażu podyplomowym (bez żadnej specjalizacji),

W związku z tym, że zgodnie z *Dyrektywą 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych* minimalny okres szkolenia w zakresie medycyny wypadkowej i ratunkowej wynosi 5 lat, nie ma podstaw do skracania czasu trwania specjalizacji w ww. dziedzinie.

Z informacji przekazanych przez Centrum Egzaminów Medycznych - od 2003 r. do chwili obecnej tytuł specjalisty w dziedzinie medycyny ratunkowej uzyskało 576 lekarzy. Obecnie uprawnienia do prowadzenia szkolenia specjalizacyjnego w dziedzinie medycyny ratunkowej posiada 131 jednostek organizacyjnych, dysponujących łącznie 711 miejscami szkoleniowymi.

Ponadto 35 jednostek organizacyjnych jest uprawnionych do prowadzenia staży kierunkowych w ww. dziedzinie-jednostki te dysponują 180 miejscami szkoleniowymi (stan na dzień 7.04.2009 r.).

Zgodnie z informacją Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego na podstawie rejestru lekarzy odbywających specjalizację (stan na dzień 31.12.2008 r.), liczba lekarzy odbywających specjalizację w dziedzinie medycyny ratunkowej wynosiła 476. Wg umów zawartych przez Ministerstwo Zdrowia z podmiotami szkolącymi, 80 spośród ww. lekarzy odbywa specjalizację w trybie rezydentury.

Na ostatnie postępowanie kwalifikacyjne do specjalizacji lekarskich przeprowadzone w terminie 1-31.03.2009 r., dla lekarzy, którzy będą mogli rozpocząć specjalizację w dziedzinie medycyny ratunkowej zostały przyznane 152 miejsca szkoleniowe, w tym 44 rezydentury. Znaczna część przyznawanych na kolejne postępowania kwalifikacyjne miejsc szkoleniowych, w tym również rezydentur, pozostaje niewykorzystana.

Wg danych Naczelnej Rady Lekarskiej obecnie w Polsce jest 523 czynnych zawodowo lekarzy posiadających specjalizację w dziedzinie medycyny ratunkowej (stan na 31.10.2008 r.)

Uprzejmie informuję, że Ministerstwo Zdrowia (Departament Funduszy Europejskich, Departament Nauki i Szkolnictwa Wyższego), rozpoczęło prace nad objęciem lekarzy podejmujących specjalizację w dziedzinie medycyny ratunkowej wsparciem w ramach projektu realizowanego jako Działanie 2.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 2.3.2 „Doskonalenie kadr medycznych”. Wstępnie planowane jest objęcie ww. programem lekarzy, którzy w najbliższym czasie rozpoczną szkolenie specjalizacyjne w dziedzinie medycyny ratunkowej. Wsparcie, mające na celu wzrost zainteresowania lekarzy podejmowaniem ww. specjalizacji, ma polegać na dofinansowaniu lekarzy realizujących obowiązkowe kursy objęte programem specjalizacji (m. in. zwrot kosztów dojazdu, zakwaterowania i wyżywienia). Wskaźnikiem rezultatu ww. programu ma być liczba lekarzy, którzy w latach 2010-2015 ukończą pełen cykl 10 kursów specjalizacyjnych w dziedzinie medycyny ratunkowej -tj. ok. 200 osób.

Oprócz wyżej wymienionych działań Minister Zdrowia sprawuje również bieżący nadzór nad funkcjonowaniem systemu ratownictwa pozaszpitalnego, w tym wprowadził szczególny nadzór nad prawidłowym rozmieszczeniem w kraju zespołów ratownictwa medycznego. Zamiarem docelowym Ministra Zdrowia jest poprawienie bezpieczeństwa zdrowotnego poprzez usprawnienie funkcjonowania systemu, zapewnienie w nim odpowiedniej, co do kwalifikacji, kadry medycznej, a także zapewnienie możliwości zbilansowania kosztów z przychodami oraz poprawienie kondycji finansowej dysponentów jednostek.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Marek Twardowski

1.2. Medycyna szkolna

Pani
Anna Kalata
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, iż na podstawie art. 9 pkt 4 w zw. z art.12 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) w Biurze RPO dokonano analizy dokumentacji pobytu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych w latach 2004 -2006 (kopia w załączeniu). Dokumentację przygotowano w wydziałach polityki społecznej 16 urzędów wojewódzkich.

Wyniki analizy zebranych informacji wyraźnie wskazują na liczne nieprawidłowości w korzystaniu z zastosowanej formy „pseudo-kolonii” oraz pozwalają na stwierdzenie, iż realizacja standardu opieki i wychowania gwarantowanego na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej, w szczególności przestrzeganie praw i zaspokojenie potrzeb wychowanków, budzi poważne zastrzeżenia.

Umieszczenie przymusowe w szpitalu psychiatrycznym, w świetle standardów w zakresie ochrony praw człowieka, jest okolicznością szczególną wymagającą precyzyjnego przestrzegania przepisów, gdyż jest to ingerencja w podstawowe wolności człowieka. Dotyczy to w takim samym stopniu osób dorosłych jak i małoletnich. Wobec wychowanków placówek, pozbawionych bezpośredniej opieki rodziców, państwo ma szczególny obowiązek ochrony ich praw. W praktyce jednak, jak wynika z przedstawionej analizy, umieszczenie dziecka w szpitalu psychiatrycznym jest niejednokrotnie traktowane niemal jak dodatkowy „środek wychowawczy”. Wychowawcy zgłaszają do leczenia dzieci z zaburzeniami zachowania, agresją, adhd, dysleksją, trudnościami szkolnymi i innymi, a lekarze - zapewne z obawy przed odpowiedzialnością - przyjmują je na leczenie i wypisują z zaleceniem indywidualnego, życzliwego traktowania.

Szanowna Pani Minister, przekazuję wyniki analizy dokonanej na podstawie danych z 16 województw wraz z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do zawartych w niej informacji i wniosków oraz podjęcie niezbędnych działań mających na celu poprawę stanu przestrzegania praw dzieci - wychowanków placówek.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

Joanna Kluzik - Rostkowska

DPS-II-073-9-4424-TU/07

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma znak RPO-533352-XI/06/IK w sprawie wyników analizy dokumentacji pobytu wychowanków placówek opiekuńczo - wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych w latach 2004 - 2006, dokonanej w Biurze RPO, pragnę poinformować, że po zapoznaniu się z przesłanym materiałem, z Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS zostało wystosowane pismo z zaleceniami do 16 dyrektorów Wydziałów Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich.

W piśmie tym zobowiązano Wydziały Polityki Społecznej UW, jako organy sprawujące, zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.), nadzór nad placówkami opiekuńczo - wychowawczymi, do podjęcia następujących działań:

1. Zobowiązanie dyrektorów wszystkich całodobowych placówek opiekuńczo - wychowawczych w województwie do stałego informowania Wydziału Polityki Społecznej UW o każdym przypadku umieszczenia dziecka w szpitalu psychiatrycznym.

2. W trakcie kontroli w placówce szczególnie dokładne sprawdzanie dokumentów dzieci, które choć raz były skierowane do szpitala psychiatrycznego. Szczególną uwagę należy zwrócić na adnotacje dotyczące zachowania dziecka, jego stanu zdrowia, wizyt lekarskich, przyjmowanych leków itp.

3. Zwrócenie uwagi na sposób dokumentowania stanu zdrowia dzieci przebywających w placówkach.

4. Zorganizowanie dla dyrektorów placówek szkoleń na temat zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży z udziałem lekarza psychiatry, psychologa klinicznego oraz prawnika. W czasie szkoleń najeźtałoby szczególną rolę zwrócić na rozróżnienie zaburzeń w zachowaniu od chorób psychicznych. Dyrektorzy placówek opiekuńczo - wychowawczych powinni zostać również przeszkoleni w zakresie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

Jednocześnie poproszono Wydziały o zebranie w podległych placówkach opiekuńczo - wychowawczych informacji o dzieciach kierowanych do szpitala psychiatrycznego w okresie I - VI 2007 r. zgodnie z kryteriami, według których wcześniej zbierano dane dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Informacje o wynikach kolejnego badania na temat pobytu dzieci z placówek opiekuńczo - wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych przekazane zostaną do Biura RPO po analizie danych uzyskanych z poszczególnych Urzędów Wojewódzkich.

MINISTER

/-/ Joanna Kluzik-Rostkowska

RPO-533352-III/06/AN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, że Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 9 pkt 3 w zw. z art. 12 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) dokonał analizy dokumentacji nadesłanej przez wydziały polityki społecznej 16 urzędów wojewódzkich związanej z pobytem wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych. Wyniki analizy dokumentacji zostały przekazane Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do zawartych w niej wniosków, a także podjęcie niezbędnych działań mających na celu skuteczne zabezpieczenie praw dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

W odpowiedzi (DPS-II-073-9-4424-TU/07) w dniu 10 września 2007 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej Pani Joanna Kluzik-Rostkowska powiadomiła Rzecznika o podjętych działaniach a także złożyła deklarację dokonania przez resort polityki społecznej analizy danych uzyskanych z poszczególnych Urzędów Wojewódzkich dotyczących pobytu dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych w okresie I-VI 2007 roku.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o nadesłania informacji o wynikach podjętego przez resort badania na temat pobytu dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych.

Łączę wyrazy szacunku
ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ prof. UW dr hab. Marek Zubik

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 27 MAR. 2008

DSR-II-0712-3-1 -TU/08

Pan
Prof. Marek Zubik
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Odpowiadając na pismo znak RPO-533352-1U/06/AN, dotyczące analizy danych wynikających z podjętego przez resort pracy i polityki społecznej badania na temat pobytu w szpitalach psychiatrycznych dzieci z placówek opiekuńczo wychowawczych przekazuję następujące informacje:

W wyniku zaleceń, przesłanych pismem znak DPS-II-074-6-TU/07 z dn. 30.08.2007 r. Wydziałom Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich, do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wpłynęły informacje, że do końca 2007 r. we wszystkich województwach odbyły się spotkania z dyrektorami całodobowych placówek opiekuńczo - wychowawczych, na których przeprowadzono szkolenia co do procedur umieszczania dzieci w szpitalach psychiatrycznych.

We wszystkich województwach inspektorzy, prowadzący nadzór nad placówkami opiekuńczo - wychowawczymi, zbierają informacje o dzieciach z placówek aktualnie kierowanych do szpitali psychiatrycznych. Dokumenty tych dzieci są dokładnie badane w czasie kontroli przeprowadzanych przez poszczególne Urzędy Wojewódzkie w podległych im placówkach.

Ponadto Wydziały Polityki Społecznej UW przesłały do MPiPS dane za I półrocze 2007 r., dotyczące dzieci z całodobowych placówek opiekuńczo -wychowawczych umieszczonych w szpitalach psychiatrycznych. Wynika z nich, że w badanym okresie w szpitalach psychiatrycznych przebywało 524 dzieci z placówek, co stanowi ok. 1,8 % wszystkich dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo -wychowawczych. W tej liczbie najwięcej dzieci mieściło się w przedziale wiekowym 15-18 lat. Z dzieci młodszych umieszczone było 1 dziecko w wieku 5 lat. jedno w wieku 6 lat oraz 4 dzieci w wieku 7 lat. Z ogólnej liczby dzieci - 88 przebywało w szpitalach kilkakrotnie. Dzieci zostały skierowane do szpitali psychiatrycznych z 381 całodobowych placówek opiekuńczo - wychowawczych z terenu całego kraju, co stanowi ok. 55% ogółu placówek w Polsce. Szczegółowe wyniki badania zostały przedstawione w tabelach stanowiących załącznik do niniejszego pisma.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej będzie systematycznie monitorować w skali kraju zjawisko umieszczania wychowanków placówek opiekuńczo - wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych.

MINISTER
/-/ Jolanta Fedak

Tab. 1. Liczba dzieci umieszczanych w szpitalach psychiatrycznych wg wieku w poszczególnych województwach. I - VI2007 r.

Wiek dzieci	Dolnośląskie	Kujawsko-Pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-Mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie	RAZEM
0-3 lata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
4 lata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
5 lat	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
6 lat	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
7 lat	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	4
8 lat	2	-	-	1	4	-	1	-	-	-	-	-	1	1	-	1	11
9 lat	1	3	1	1	2	-	5	-	1	-	1	-	-	-	-	2	17
10 lat	1	-	1	4	5	1	8	1	3	-	1	2	1	-	3	4	35
11 lat	4	3	3	5	4	-	4	2	3	1	1	2	-	-	3	2	37
12 lat	6	4	3	3	6	-	3	2	-	-	1	-	2	2	2	2	36
13 lat	6	2	5	5	7	3	7	3	5	-	3	2	9	3	2	3	65
14 lat	3	9	7	8	7	2	3	5	7	1	7	8	4	6	6	5	88
15 lat	5	2	4	1	4	7	9	1	5	3	3	7	3	4	7	8	73
16 lat	6	5	9	4	3	4	10	1	5	-	3	4	-	3	8	3	68
17 lat	9	6	8	4	1	5	5	3	3	2	5	4	3	5	8	3	74
18 lat	-	1	-	-	1	1	2	1	-	4	1	-	1	-	2	-	14
Razem	43	36	41	37	45	24	58	19	32	11	26	29	25	24	41	33	524

Tab. 2. Pobyt dzieci z placówek opiekuńczo - wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych w układzie wojewódzkim. I - VI 2007 r.

województwo	liczba placówek ogółem	w tym liczba placówek kierujących	liczba dzieci skierowanych	w tym skierowanych wielokrotnie
Dolnośląskie	89	20	43	2
Kujawsko-Pomorskie	42	33	36	7
Lubelskie	40	37	41	8
Lubuskie	14	8	37	8
Łódzkie	45	37	46	6
Małopolskie	55	22	24	10
Mazowieckie	73	30	58	8
Opolskie	13	8	19	2
Podkarpackie	36	30	32	6
Podlaskie	17	10	11	2
Pomorskie	51	18	26	9
Śląskie	73	24	29	6
Świętokrzyskie	34	23	25	2
Warmińsko-Mazurski	40	20	24	3
Wielkopolski	55	41	42	5
Zachodniopomorski	36	20	33	4
RAZEM	688	381	526	88

RPO-602331-III/08/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, że na tle publikacji prasowej „Psychotropy dla dzieci zamiast terapii” (Gazeta Wyborcza z dnia 5 listopada 2008 r.) uznałem za konieczne podjęcie problemu lepszego zabezpieczenia praw dzieci wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728) dziecko pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej może być umieszczone w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego, rodzinnego i socjalizacyjnego. Placówka taka zapewnia dziecku całodobową ciągłą lub okresową opiekę i wychowanie oraz zaspokaja jego niezbędne potrzeby bytowe, rozwojowe, w tym emocjonalne, społeczne, religijne, a także zapewnia korzystanie z przysługujących na podstawie odrębnych przepisów świadczeń zdrowotnych i kształcenia - co najmniej na poziomie obowiązującego standardu opieki i wychowania.

Podstawowym celem placówki interwencyjnej jest zapewnienie dzieciom pozbawionym częściowo lub całkowicie opieki rodziców i znajdujących się w sytuacji kryzysowej doraźnej opieki do czasu powrotu do rodziny lub umieszczenia w rodzinie zastępczej albo adopcyjnej, bądź też w innej placówce. Obowiązkiem placówki jest też zorganizowanie podopiecznemu wykazującemu zaburzenia, odchylenia rozwojowe lub trudności w uczeniu się odpowiedniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych - Dz. U. z 2007 r. Nr 201, poz. 1455).

W powołanym artykule z Gazety Wyborczej opisano niepokojące zjawisko nadużywania przez placówki opiekuńczo-wychowawcze możliwości leczenia dzieci sprawiających kłopoty wychowawcze silnymi środkami farmakologicznymi, które z kolei wykluczają prawidłowe funkcjonowanie tych dzieci w środowisku, w szczególności szkolnym.

Pobyt dziecka w placówce interwencyjnej ma charakter przejściowy i nie może trwać dłużej niż 3 miesiące (§ 4 ust. 7 rozporządzenia). Poddanie takiego dziecka leczeniu środkami farmakologicznymi powinno następować po wykluczeniu możliwości skutecznego zastosowania działań o charakterze terapeutycznym, a praktyka zgłaszania przez wychowawców do leczenia psychiatrycznego dzieci z zaburzeniami zachowania, agresją, adhd, powinna być objęta szczególnym nadzorem.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Minister o rozważenie możliwości wprowadzenia odpowiednich zmian stanu prawnego w tym zakresie.

Załącznik 1

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Jolanta Fedak

Warszawa, dnia 18 XII 2008 r.

DSR-IV-0712-1-1-TU/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Odpowiadając na wystąpienie z dnia 14 listopada 2008 r. (znak RPO-602331-III/08/JA) w sprawie lepszego zabezpieczenia praw dzieci - wychowanków placówek opiekuńczo - wychowawczych w zakresie nadużywania możliwości leczenia psychiatrycznego przedstawiam następujące stanowisko w tej sprawie:

Po ogłoszeniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich raportu z analizy dokumentacji pobytu wychowanków placówek opiekuńczo - wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych w latach 2004 - 2006, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystosowało we wrześniu 2007 r. pismo z zaleceniami do 16 dyrektorów Wydziałów Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich. Zobowiązano Wydziały Polityki Społecznej UW, jako organy sprawujące nadzór nad placówkami opiekuńczo - wychowawczymi, do podjęcia stosownych działań. Informacje o podjętych działaniach zostały przesłane do Rzecznika Praw Obywatelskich w naszym piśmie z dnia 27 marca 2008 r. znak DSR-II-0713-1 -TU/08.

Działania podjęte przez Urzędy Wojewódzkie doprowadziły do stałego monitorowania zasadności umieszczania dzieci z placówek opiekuńczo - wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych. Obecnie we wszystkich województwach inspektorzy nadzoru nad placówkami opiekuńczo - wychowawczymi gromadzą informacje o każdym fakcie umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym wychowanka placówki opiekuńczo -wychowawczej (domu dziecka, pogotowia opiekuńczego lub rodzinnego domu dziecka). Przy okazji każdej kontroli przeprowadzanej w placówce, inspektorzy wojewódzcy przeglądają również dokumentację dzieci umieszczanych w szpitalach psychiatrycznych. Przedmiotem kontroli problemowych zaplanowanych w Wydziałach Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich, zarówno w roku 2008 jak i 2009, jest badanie zasadności umieszczania wychowanków placówek opiekuńczo - wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych.

Należy jednak zauważyć, że w szpitalach psychiatrycznych przebywają nie tylko dzieci - wychowankowie placówek opiekuńczo - wychowawczych, ale również wychowankowie młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno - wychowawczych, ośrodków terapii uzależnień itp. Taki stan rzeczy może wpływać z tego, iż do ww. placówek trafiają dzieci z rodzin, w których matki nie przestrzegały higieny ciąży, dzieci były poddawane przemocy, niedożywione lub w inny sposób krzywdzone, a takie czynniki mają znaczący wpływ na rozwój układu nerwowego dziecka i zwiększają ryzyko wystąpienia zaburzeń psychicznych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że personel pedagogiczny w żadnej mierze nie decyduje ani o konieczności podania dziecku leków psychotropowych, ani o skierowaniu go na leczenie w szpitalu psychiatrycznym. Za każdym razem taka decyzja należy do lekarza specjalisty.

Potwierdzają to wyjaśnienia złożone przez dyrektora pogotowia Opiekuńczego Nr 2 w Łodzi w sprawie publikacji prasowej „Psychotropy dla dzieci zamiast terapii” (Gazeta Wyborcza z dnia 5 listopada 2008 r.). Wynika z nich, że chłopiec od czwartego roku życia przejawiał zachowania impulsywne, nadpobudliwość ruchową, napady złości, agresję. W związku z tym matka we wrześniu 2005 r. zgłosiła się z nim do Poradni Zdrowia Psychicznego w Łodzi. Specjalista z Poradni skierował Daniela na obserwację do Specjalistycznego Psychiatrycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej. Od tamtej pory chłopiec jest pod stałą opieką psychiatryczną.

Wychowankiem Pogotowia Opiekuńczego Nr 2 w Łodzi Daniel został dopiero w 2008 r. po 4-miesięcznej obserwacji funkcjonowania dziecka w placówce, powzięto decyzję o konsultacji z lekarzem psychiatrą, który zdecydował o zastosowaniu psychofarmakoterapii łagodzącej zaburzenia dziecka. Po otrzymaniu ze szkoły sygnału, że dziecko jest senne w czasie lekcji, ponownie skonsultowano się z lekarzem psychiatrą, który zmienił dawkowanie leku. Chłopiec w dalszym ciągu jest pacjentem Poradni Zdrowia Psychicznego. Wszelkie działania podejmowane odnośnie Daniela były poprzedzone wnikliwą obserwacją i diagnozą specjalistów oraz spotkaniami zespołu pedagogicznego.

W opisywanej sprawie rzeczywiście doszło do naruszenia praw dziecka, ale nie przez dyrektora i pracowników placówki opiekuńczo - wychowawczej, a przez szkołę, do której uczęszcza Daniel oraz przez dziennikarzy Gazety Wyborczej. Z informacji przesłanych do Wydziału Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że matka dziecka nie wyraziła zgody na zamieszczenie opisu jej sytuacji rodzinnej oraz zdjęcia syna w artykule Gazety Wyborczej. Ponadto dyrektor szkoły umożliwił kontakt dziennikarza z dzieckiem na terenie szkoły bez zgody i obecności opiekuna prawnego dziecka, podał mediom dane osobowe dziecka oraz zapoznał je z sytuacją rodzinną i prawną ucznia, udzielił informacji o stanie zdrowia dziecka, wreszcie wyraził zgodę na zrobienie zdjęcia dziecka na terenie szkoły.

Wykorzystywanie przez dziennikarzy skomplikowanej sytuacji życiowej dzieci oraz wykorzystywanie ich wizerunku jest dużym problemem nie tylko dyrektorów placówek opiekuńczo

- wychowawczych. Zawsze w takich przypadkach dochodzi do drastycznego naruszenia praw dziecka. W mojej ocenie należałoby lepiej zabezpieczyć dzieci przed drastyczną ingerencją mediów w ich życie.

MINISTER
/-/ Jolanta Fedak

Pan
Zbigniew Religa
Minister Zdrowia

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Z chwilą rozpoczęcia nowego roku szkolnego powraca szeroko nagłaśniany przez środki masowego przekazu problem nadmiernego obciążenia uczniów tornistrami i plecakami. We wrześniu 2007 roku opinia publiczna mogła zapoznać się zarówno z przykładami ignorowania problemu, jak i z pozytywnymi inicjatywami podejmowanymi przez lokalne władze oświatowe i dyrekcje szkół („Rzeczpospolita” 21.09.07 Nr 221). Z uwagi na fakt, iż w skali kraju sprawa ta nie jest dotąd rozwiązana systemowo a nadmierne obciążenie uczniów tornistrami czy plecakami jest częścią szerszego problemu społecznego, jakim są zaburzenia statyki ciała, Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał analizy sytuacji w zakresie postrzegania wagi problemu wad postawy, jego rozpowszechnienia oraz podejmowanych działań w ramach polityki zdrowotnej i polityki oświatowej państwa.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska co do wniosków wynikających z tych analiz, w zakresie leżącym w kompetencji Ministerstwa Zdrowia.

1. Nadmierne obciążenie uczniów noszeniem tornistrów/plecaków.

Mimo toczonej od lat dyskusji na temat nadmiernego obciążenia uczniów noszeniem tornistrów i plecaków nie zostały podjęte, jak dotąd, stosowne działania legislacyjne i nadal nie wprowadzono normy określającej dopuszczalny ciężar tornistrów/plecaków noszonych przez uczniów. Wobec powyższego, inspekcja sanitarna, okresowo monitorująca skalę problemu, posługuje się danymi z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1990 roku w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym (Dz. U. Nr 85, poz. 500 ze zmianami), zgodnie z którymi dopuszcza się przenoszenie przez młodocianych w wieku poniżej 16. lat ciężary o masie do 5 kg dla chłopców i do 3 kg dla dziewcząt. Służby sanitarne przyjęły masę do 3 kg jako dopuszczalny ciężar tornistrów/plecaków noszonych przez uczniów klas I-III szkół podstawowych. Wyniki badań przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Sanitarną wskazują, że 44,2% uczniów szkół miejskich i 37,7% uczniów szkół wiejskich dźwiga tornistry lub plecaki o ciężarze przekraczającym 3 kg. Jak wynika z doniesień prasowych ciężar tornistra noszonego przez pierwszoklasistę może

sięgać nawet 6 kg. W odpowiedzi na powyższy problem MEN podjęło liczne działania takie jak: przypominanie na naradach z kuratorami oświaty o konieczności lepszej współpracy szkoły z rodzicami, zachęcanie rodziców i nauczycieli do racjonalnego pakowania tornistrów, apelowanie do wydawców książek, by podręczniki były możliwie najlżejsze, jednak w tej sytuacji działania te należy uznać za niewystarczające.

Konieczne zatem wydaje się wprowadzenie takich regulacji prawnych, które zawierałyby dopuszczalne, uwzględniające wiek i płeć uczniów, normy obciążenia ciężarem noszonych tornistrów lub plecaków, a także rekomendowane przez ministerstwo, sprawdzone w praktyce, sposoby rozwiązania problemu w poszczególnych typach szkół.

2. Wykrywanie, diagnostyka i korekcja wad postawy wśród uczniów.

Kształtowanie postawy ciała u dziecka jest procesem uzależnionym od wielu czynników, z których najważniejszymi są prawidłowa aktywność ruchowa i genetycznie uwarunkowana budowa ciała. Na formowanie postawy wpływają ujemnie nieprawidłowe odżywianie, czynniki chorobowe i środowiskowe, w tym nadmierne obciążenie noszonymi przez uczniów tornistrami lub plecakami. Konsekwencje nabytych w dzieciństwie wad postawy często ujawniają się w dojrzałym wieku, doprowadzając do zaburzeń czynnościowych, a następnie do nieprawidłowości strukturalnych, obejmujących nie tylko narząd ruchu.

Częstotliwość występowania wad postawy u dzieci w polskim piśmiennictwie określa się zwykle jako 35 do 95%. Wady postawy występują powszechnie już wśród dzieci w wieku 4-5 lat. W 2005 roku Klinika Rehabilitacji Śląskiej Akademii Medycznej w Katowicach, Katedra i Klinika Chirurgii Dziecięcej Śląskiej Akademii Medycznej w Katowicach przeprowadziły badania, na podstawie których prawidłową postawę ciała stwierdzono jedynie u 3,79% dzieci w wieku przedszkolnym. Uwzględniając drobne zaburzenia postawy (niewielką hiperlordozę lędźwiową, umiarkowane płaskostopie, niewielką koślawość kolan), odsetek dzieci mieszczących się normie oceniono na 20,39%. Oznacza to, iż niemal 80% czterolatków i pięciolatków wykazywało odchylenia od normy. Najczęściej stwierdzano nieprawidłowości krzywizn fizjologicznych kręgosłupa (82,05%), płaskostopie (69,47%) oraz koślawość kolan (19,78%). Skrót kończyny dolnej powyżej 5 mm wystąpił u 15,02% badanych. Boczne skrzywienie kręgosłupa odnotowano w 5,62% przypadków.

Według specjalistów załamanie się systemu opieki profilaktycznej w szkołach, sprzyja utrwalaniu się wad postawy. Także Ministerstwo Edukacji Narodowej w piśmie do Kuratorów Oświaty (DKOS-I/AW-811-78/06) ocenia, iż *Wady postawy stanowią problem społeczno - cywilizacyjny. Wczesne wykrycie patologicznych zmian w obrębie postawy ciała, a zwłaszcza rozpoznanie skoliozy w grupie dzieci i młodzieży, stwarza możliwość skutecznej profilaktyki i leczenia wad postawy, w tym dużych deformacji kręgosłupa;* oraz uznaje program profilaktyki i rehabilitacji opracowany w Klinice i Katedrze Ortopedii i Rehabilitacji Dziecięcej Akademii Medycznej w Lublinie, kierowanej przez prof. Tomasza Karskiego za *szczególnie interesujący i skuteczny w leczeniu wad*

postawy, zalecając Kuratorom Oświaty rozpropagowanie go w nadzorowanych przez siebie szkołach i placówkach.

Jak wynika z uzyskanych przez Biuro RPO danych ani program lubelski, ani inny alternatywny, nie jest obecnie wdrażany jako program polityki zdrowotnej państwa. Tymczasem przyjęty przez Radę Ministrów 2 listopada 2004 roku *Rządowy program: Profilaktyczna opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania na lata 2004 - 2006* określał m. in., iż *profilaktyczna opieka zdrowotna nad uczniami obejmuje: 1) testy przesiewowe polegające na wstępnej identyfikacji odchyleń od normy rozwojowej i niezdiagnozowanych chorób, zaburzeń lub wad przez zastosowanie szybkich metod badania; 2) postępowanie diagnostyczne w przypadku uzyskania dodatniego wyniku testu przesiewowego, w celu potwierdzenia lub wykluczenia zaburzeń ujawnionych w tym teście (postępowanie poprzęsiewowe); 3) profilaktyczne badania lekarskie (bilanse zdrowia) w zakresie: a) indywidualnej oceny stanu zdrowia i rozwoju uczniów, b) kwalifikacji do programów rehabilitacyjnych.*

W tej sytuacji konieczne wydaje się przedstawienie przez Ministerstwo Zdrowia oceny efektów realizacji zakończonego w ubiegłym roku programu, w tym danych o odsetku uczniów z wykrytymi i zdiagnozowanymi wadami postawy ciała, liczbie dzieci skierowanych przez lekarzy do leczenia rehabilitacyjnego oraz liczbie dzieci faktycznie leczonych w sposób systemowy.

Z kolei w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007 - 2013 w celu operacyjnym nr 7 - Poprawa opieki zdrowotnej nad matką, noworodkiem i małym dzieckiem - zostało zapisane zadanie nr 5 przewidujące *pełną realizację świadczeń profilaktycznych mających na celu zapobieganie chorobom i wczesne wykrywanie zaburzeń i odchyleń w stanie zdrowia dzieci przez realizację m.in. programów profilaktycznych, badań przesiewowych, bilansów zdrowia* oraz zadanie nr 6 przewidujące *poprawę zaspokojenia potrzeb leczniczych dzieci, rozwój rehabilitacji dzieci przewlekle chorych oraz niepełnosprawnych, w tym z niedorozwojem umysłowym*, natomiast w celu operacyjnym nr 8 - Wspieranie rozwoju i zdrowia fizycznego i psychospołecznego oraz zapobieganie najczęstszym problemom zdrowotnym i społecznym dzieci i młodzieży - w rozdziale *Działania resortu zdrowia (ochrony zdrowia)* zapisano zadanie nr 3: *Zapewnienie uczniom wszystkich szkół profilaktycznej opieki zdrowotnej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie standardami.*

W tym przypadku istotne jest uzyskanie informacji o konkretnych sposobach realizacji w/w zadań, w tym także o realizowanych programach zapobiegających występowaniu i ograniczających trwale następstwa zdrowotne wad postawy. Wobec opisanej powyżej niejasnej sytuacji na terenie szkół szczególnego znaczenia nabiera wskazanie przez Ministerstwo Zdrowia, jaka jest podstawa prawna, treść i stan realizacji standardów obowiązujących w zakresie profilaktyki i leczenia wad postawy wśród dzieci.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie, w zakresie należącym w kompetencji Ministerstwa Zdrowia.

Niniejszy apel przesyłam także na adres Ministra Edukacji Narodowej - Pana Ryszarda Legutko.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

MZ-ZP-D-073-8795-3/JC/07

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W związku z Pana prośbą o zajęcie stanowiska co do wniosków wynikających z dokonanej przez Pana Rzecznika analizy sytuacji w zakresie postrzegania wagi problemu wad postawy u dzieci i jego uwarunkowań, uprzejmie informuję, że opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą traktowana jest przez Ministerstwo Zdrowia jako działanie priorytetowe. Dowodem tego jest prawne uregulowanie systemu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad wymienioną grupą. Szczegółowy zakres profilaktycznych świadczeń opieki zdrowotnej oraz terminy ich przeprowadzania u dzieci i młodzieży określone są w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu świadczeń opieki zdrowotnej, w tym badań przesiewowych, oraz okresów, w których te badania są przeprowadzane (Dz. U. Nr 276, poz. 2740) oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą (Dz. U. Nr 282, poz. 2814).

Świadczenia określone w wymienionych rozporządzeniach finansowane są ze środków publicznych. Realizacja tych świadczeń jest dokumentowana w indywidualnej dokumentacji ucznia, ponadto objęta jest statystyką resortową. W rocznym sprawozdaniu z realizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami w szkołach (druk MZ-06) wykazywane są dane na temat sposobu zapewnienia uczniom opieki, jak również zakresu tej opieki, wykonania testów przesiewowych oraz profilaktycznych badań lekarskich. W rocznym sprawozdaniu o działalności i zatrudnieniu w podstawowej ambulatoryjnej opiece zdrowotnej (druk MZ-11) wykazywane są dane na temat przewlekłych schorzeń stwierdzonych u dzieci i młodzieży.

Przewlekłym schorzeniem najczęściej występującym u dzieci i młodzieży są zniekształcenia kręgosłupa. Zgodnie z danymi pochodzącymi z rocznych sprawozdań o działalności i zatrudnieniu w podstawowej opiece zdrowotnej, zniekształcenia kręgosłupa stanowią około 24% schorzeń o charakterze przewlekłym, stwierdzonych u dzieci i młodzieży w wieku 0 - 18 lat. W 2005 roku zniekształcenia kręgosłupa stwierdzono łącznie u 421.042 osób z tej grupy (4,5% populacji w wieku 0-18 lat), w 2006 roku u 420.989 osób (4,8% populacji w wieku 0-18 lat). W roku 2006

zniekształcenia kręgosłupa stwierdzono po raz pierwszy u 64.858 badanych dzieci - stanowi to 15,4% grupy dzieci, u których w wymienionym roku występowało takie zniekształcenie. Największa liczba wymienionych schorzeń występuje w grupie dzieci w wieku 10-14 lat - w grupie tej stwierdzono w 2006 r. łącznie 182.843 przypadki zniekształcenia kręgosłupa.

Wady postawy, w tym zniekształcenia kręgosłupa, powstają najczęściej w dwóch okresach. Są to wiek 6 - 7 lat, związany ze zmianą trybu życia dziecka (podjęcie obowiązków szkolnych) oraz okres skoku pokwitaniowego, w którym następuje zmiana proporcji ciała i dotychczasowych środków ciężkości. Skrzywienie boczne kręgosłupa, które jest wygięciem patologicznym, może powstawać bez żadnej uprzedniej przyczyny lub wskutek nawykowej złej postawy. Na skoliozę najbardziej podatne są dzieci w wieku szkolnym. Stałe, długotrwałe oddziaływanie tych samych czynników na nieskostniały szkielet dziecka sprzyja powstawaniu jego skrzywień i deformacji. W warunkach szkolnych czynników takich jest wiele: wielogodzinne siedzenie w ławce, często niedostosowanej do wzrostu i budowy dziecka, siedzenie przy pracy szkolnej bokiem (gdy dziecko zajmuje miejsce w zewnętrznym prawym lub lewym rzędzie ławek), noszenie tornistra na jednym ramieniu lub długotrwałe pochylanie się nad książką.

Poszukując sposobów ograniczenia ciężaru tornistrów, można rozważać *wprowadzenie regulacji prawnych zawierających dopuszczalne, uwzględniające wiek i płeć uczniów, normy obciążenia ciężarem noszonych tornistrów lub plecaków*. Regulacja taka wydaje się być możliwa poprzez wprowadzenie stosownych zapisów do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003r. Nr 6, poz. 69). Jednakże nie jestem przekonany do słuszności prawnego uregulowania omawianego problemu. Podstawowym aspektem takiego uregulowania byłaby konieczność określenia adresata rozważanej normy. Ze względu na uwarunkowania problemu, adresatem normy mogą być zarówno dzieci, rodzice jak i nauczyciele. W związku z tym przewidujemy trudności w zakresie praktycznego egzekwowania stosowania normy określającej dopuszczalny ciężar tornistra lub plecaka. Natomiast wprowadzenie uregulowań, które nie byłyby respektowane, jest, w mojej opinii, zaprzeczeniem działań wychowawczych.

Podzielam pogląd, że problem występowania wad postawy jest problemem społeczno-cywilizacyjnym. W opinii Ministerstwa Zdrowia, najważniejszym aspektem działań pozwalających na zmniejszenie częstotliwości występowania wad postawy jest promocja zdrowia i edukacja zdrowotna. W tym względzie warto zaznaczyć, że zachowanie zdrowia determinowane jest w najwyższym stopniu przez styl życia człowieka. Zgodnie z powszechnie znaną i uznaną koncepcją obszarów zdrowia Lalonde'a, wyróżnia się cztery główne grupy czynników warunkujących zdrowie. Są to: styl życia (ok. 50% „udziału”), środowisko fizyczne (naturalne i stworzone przez człowieka) i społeczne życia, pracy, nauki (ok. 20%), czynniki genetyczne (ok. 20%), działania służby zdrowia (ok. 10%). Wymienione uwarunkowania wskazują, że bardzo ważnym elementem działań umożliwiających zachowanie prawidłowej postawy dzieci jest zapewnienie im właściwych warunków nauki. Warunków, w których zapewnione zostaną ławki i krzesła umożliwiające

zachowanie fizjologicznej postawy, a także kształtowane będą nawyki przyjmowania prawidłowej postawy. Bardzo ważnym elementem przeciwdziałania powstawaniu wad postawy, jak również korygowania już istniejących, jest też uprawianie gimnastyki oraz wszelkie inne formy aktywności ruchowej, z uwzględnieniem okresów odpoczynku umożliwiającego rozluźnienie mięśni.

W Polsce dotychczas nie przeprowadzono badań dotyczących dopuszczalnych norm obciążenia tornistrami lub plecakami dzieci w wieku szkolnym. Zatem istnieje potrzeba wypracowania wspólnego stanowiska specjalistów (pediatrów, ortopedów i antropologów) w sprawie obciążenia narządu ruchu i wpływu noszonego przez uczniów ciężaru na funkcjonowanie i rozwój ich organizmu. Na podstawie takiego stanowiska możliwe byłoby opracowanie zaleceń dla uczniów, rodziców i nauczycieli. Podobne zalecenia określiło Stowarzyszenie Pediatrii Amerykańskich. Zgodnie z tymi zaleceniami, waga tornistra nie powinna przekraczać 10 - 15% masy ciała ucznia, tornister powinien mieć równe, szerokie szelki, usztywnioną ściankę przylegającą do pleców, a jego ciężar powinien być rozłożony symetrycznie. Podobne zalecenia przyjęte w naszym kraju, adresowane do uczniów, rodziców i nauczycieli, miałyby walor informacyjno - edukacyjny.

Przedstawiając stanowisko w sprawie wykrywania, diagnostyki i korekcji wad postawy wśród uczniów, pragnę stwierdzić, że problem ten jest złożony. Przykładem tego jest różnica zdań co do etiologii wad, jak również przedstawiona w Pana apelu ocena skali częstości występowania wad postawy (35 - 95%). Decyzje Ministerstwa Zdrowia odnośnie działań powszechnie obowiązujących muszą być oparte na obiektywnych przesłankach oraz rozwiązaniach uzasadnionych merytorycznie.

Działania ukierunkowane na poprawę zdrowia dzieci i młodzieży nie powinny budzić żadnych kontrowersji. Przykładem kontrowersyjnych działań jest inicjatywa Ministerstwa Edukacji Narodowej podjęta w zakresie promocji nowej metody profilaktyki i leczenia rehabilitacyjnego skolioz, opracowanej przez Pana Profesora Tomasza Karskiego, Kierownika Katedry i Kliniki Ortopedii i Rehabilitacji Dziecięcej Akademii Medycznej w Lublinie. Inicjatywa ta została podjęta bez uzgodnienia z Ministerstwem Zdrowia i wzbudziła sprzeciw środowiska ortopedów oraz fizjoterapeutów. Do Ministerstwa Zdrowia wpłynęły protesty przeciwko upowszechnianiu metody profilaktyki i leczenia opracowanej przez pana profesora Tomasza Karskiego. Przydatność tej metody nie została zweryfikowana przez specjalistów w dziedzinie rehabilitacji medycznej oraz ortopedów. Ponadto ze względu na trudne do zaakceptowania, opracowane przez Pana Profesora Tomasza Karskiego, przesłanki etiopatogenetyczne, metoda ta jest negowana przez wielu specjalistów w Polsce. Dodatkowo podnoszonym przez specjalistów argumentem dyskredytującym wymienioną metodę, jest brak zgody jej autora na udostępnienie danych badawczych i naukową weryfikację tej metody.

Zgodnie z dostępną nam wiedzą, możemy stwierdzić, że nie istnieje żadna publikacja profesora Tomasza Karskiego, spełniająca kryteria *Evidence Based Medicine*, dowodząca słuszności jego teorii powstawania skolioz lub skuteczności jego metody postępowania. Żadne z

międzynarodowych towarzystw naukowych zajmujących się profilaktyką i leczeniem skolioz nie uznało argumentacji Profesora Tomasza Karskiego i nie rekomenduje jego metody (SRS - Scoliosis Research Society www.srs.org; SOSORT - Society on Scoliosis Orthopedic and Rehabilitation Treatment www.sosort.org; IRSSD -International Research Society on Spinal Deformities www.irs.sd.org).

Ministerstwo Zdrowia wystąpiło do Departamentu Kształcenia Ogólnego i Specjalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z wnioskiem o sprostowanie pisma w sprawie systemu ćwiczeń proponowanego przez Profesora Tomasza Karskiego - przytoczonego w piśmie Pana Rzecznika. Równocześnie, na wniosek Ministerstwa Edukacji Narodowej, utworzony zostanie zespół ekspertów, których zadaniem będzie opracowanie zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego, uwzględniających promowanie w szkołach ćwiczeń profilaktycznych wad postawy i skolioz. Aktualnie trwa uzgadnianie z towarzystwami naukowymi składu wymienionego zespołu. Do czasu przyjęcia innych rozstrzygnięć, realizowany będzie system profilaktycznych badań dzieci i młodzieży zgodny z postanowieniami wymienionych na wstępie rozporządzeń Ministra Zdrowia. W rozporządzeniach tych określony jest zakres opieki profilaktycznej oraz terminy poszczególnych badań. Terminy badań, w tym terminy testów przesiewowych w kierunku wykrywania zaburzeń układu ruchu, określone zostały z uwzględnieniem dostępnej wiedzy oraz opinii lekarzy pediatrów i fizjologów. Terminy te są adekwatne do poszczególnych etapów rozwoju dziecka. Badania przesiewowe w kierunku wykrywania zaburzeń rozwoju dzieci i młodzieży wykonywane są zgodnie ze standardami opracowanymi przez Instytut Matki i Dziecka. Wynik tych badań jest dokumentowany w „*Karcie profilaktycznego badania lekarskiego dziecka*”.

Zgodnie z postanowieniami wcześniej przytoczonego rozporządzenia *w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą*, w każdej szkole zatrudniona jest pielęgniarka albo higienistka szkolna, która sprawuje profilaktyczną opiekę zdrowotną w gabinecie profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, zlokalizowanym na terenie szkoły. Lekarz podstawowej opieki zdrowotnej oraz lekarz dentysta sprawują profilaktyczną opiekę zdrowotną w miejscu określonym w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Zarówno lekarz podstawowej opieki zdrowotnej, jak pielęgniarka szkolna, zobowiązani są do współpracy z rodzicami dzieci, jak też z dyrekcją szkoły.

Jednym z podstawowych zadań pielęgniarki/higienistki szkolnej jest wykonywanie u uczniów (w określonych przedziałach wiekowych) testów przesiewowych, mających na celu wykrywanie u uczniów problemów zdrowotnych, to jest zaburzeń w rozwoju, nieprawidłowości, czy występowania chorób. Konsekwencją takiego działania jest przede wszystkim obowiązek przekazania informacji o wykrytych nieprawidłowościach, czy zaburzeniach, właściwemu dla ucznia lekarzowi podstawowej opieki zdrowotnej. Także jednym z podstawowych zadań lekarza podstawowej opieki zdrowotnej jest wykonywanie bilansów zdrowia dziecka w określonych przepisami rozporządzenia przedziałach wiekowych. Tak więc, właściwy dla ucznia lekarz podstawowej opieki zdrowotnej integruje, koordynuje lub kontynuuje działania profilaktyczno-

lecniczo-rehabilitacyjne w odniesieniu do swoich podopiecznych. Zakres tych działań zależy od stanu zdrowia dziecka i decyzji właściwego dla ucznia lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, a więc dotyczy: leczenia specjalistycznego bądź rehabilitacji. Decyzje w tym względzie mają zawsze charakter indywidualny.

Uprzejmie informuję, że Narodowy Program Zdrowia jest realizowany w Polsce od 1990 r. Pierwsza wersja tego programu, opracowana na podstawie strategii Światowej Organizacji Zdrowia „*Zdrowie dla wszystkich w roku 2000*”, stanowiła pierwszą próbę włączenia do działań na rzecz ochrony zdrowia wszystkich resortów, instytucji centralnych i całego społeczeństwa. Narodowy Program Zdrowia ma charakter strategiczny. Daje on Ministrowi Zdrowia możliwość wpływu na działanie innych sektorów poprzez sformułowanie celów oraz wyznaczenie zadań zgodnych z polityką w zakresie zdrowia publicznego. Wybór sposobu realizacji zadań, ujętych w wymienionym programie, pozostawiony jest jego realizatorom.

Cytowane w wystąpieniu Pana Rzecznika cele i zadania Narodowego Programu Zdrowia ujęte zostały w edycji tego programu przewidzianej do realizacji na lata 2007 - 2015. „*Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 – 2015*” został przyjęty Uchwałą Nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007r. Tak jak w przypadku poprzednich edycji, również obecna będzie monitorowana w ramach systemu monitorującego. Pierwsza ocena stopnia realizacji „*Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007 – 2015*” zostanie dokonana nie wcześniej niż po pełnym roku jego realizacji.

Przedstawiając powyższe informacje o charakterze ogólnym, chciałbym zwrócić uwagę Pana Rzecznika na inne niż w poprzednich edycjach Narodowego Programu Zdrowia podejście do problemów zdrowotnych i czynników ryzyka, przyjęte w wersji aktualnie realizowanej. Cele operacyjne ujęte w „*Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007 – 2015*” zostały podzielone na cele operacyjne dotyczące czynników ryzyka i działań w zakresie promocji zdrowia oraz cele dotyczące wybranych populacji. Cytowane w Pana wystąpieniu: cel nr 7 i cel nr 8 dotyczą dwóch różnych grup. Cel operacyjny nr 7 dotyczy działań związanych z „*Poprawą opieki zdrowotnej nad matką, noworodkiem i małym dzieckiem*”. Uzasadnieniem wyboru tego celu jest utrzymujący się wysoki poziom wcześniactwa i hipotrofii wewnątrzmacicznej, wpływający na wysoki poziom umieralności niemowląt. Świadczenia profilaktyczne, które wynikają z zadania nr 5 oraz wynikające z zadania nr 6 działania w zakresie zaspokojenia potrzeb leczniczych i rehabilitacyjnych dotyczą małych dzieci. Są to dzieci, które nie uczęszczają jeszcze do szkoły. Choroby i niepełnosprawność tych dzieci jest najczęściej wynikiem stanów chorobowych okresu okołoporodowego oraz wad wrodzonych, tak więc świadczenia profilaktyczne realizowane w tej grupie mają specyficzny charakter oraz odrębną regulację prawną.

„*Wspieranie rozwoju i zdrowia fizycznego i psychospołecznego oraz zapobieganie najczęstszym problemom zdrowotnym i społecznym dzieci i młodzieży*” jest zawarte w celu operacyjnym nr 8. Uzasadnieniem wyboru tego celu jest dążenie do zmniejszenia nierówności w

zdrowiu, rozwijanie zasobów dla zdrowia, eliminowanie czynników ryzyka dla zdrowia. Jednym z zadań w, przewidzianym do realizacji przez resort zdrowia, jest *zapewnienie uczniom wszystkich szkół profilaktycznej opieki zdrowotnej, zgodnie z obowiązującymi w tym względzie standardami*". Zacytowane zadanie jest realizowane w sposób systemowy, wynikający z postanowień rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2004 r. w *sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą* (Dz. U. Nr 282, poz. 2814). Ponadto w listopadzie 2004 r. został wdrożony *Rządowy Program „Profilaktyczna Opieka Zdrowotna nad Dziećmi i Młodzieżą w Środowisku Nauczania i Wychowania*". Głównym jego celem jest poprawa jakości i dostępności profilaktycznej opieki dla wszystkich uczniów w kraju. Zgodnie z programem, we wszystkich szkołach powinny być uruchomione gabinety profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, w których profilaktyczną opiekę zdrowotną nad uczniami będą sprawowały pielęgniarki lub higienistki szkolne. Program ten, wspomniany w piśmie Pana Rzecznika, został zaprojektowany i wdrożony jako docelowy model profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami. Jego podstawowym założeniem jest zapewnienie wszystkim uczniom dostępności do tej opieki i poprawę jej jakości. Program ten jest wieloletni, zaś okres jego wdrożenia określono na lata 2004 - 2006, Realizacja wspomnianego programu jest monitorowana. W związku z prośbą Pana Rzecznika o przekazanie informacji na temat stanu realizacji wymienionego Programu, pozwalam sobie przestać w załączeniu dokument pt.: *„Ocena stanu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami w szkole po dwóch latach funkcjonowania programu rządowego 2004-2006*". Wymieniona ocena została dokonana przez zespół specjalistek z Zakładu Medycyny Szkolnej Instytutu Matki i Dziecka. Na zlecenie Ministerstwa Zdrowia, kolejna ocena zostanie dokonana przez Instytut Matki i Dziecka w bieżącym roku.

Odnosząc się do wspomnianych w Pana piśmie programów polityki zdrowotnej państwa, uprzejmie informuję, że aktualnie nie jest realizowany program polityki zdrowotnej państwa bezpośrednio ukierunkowany na zapobieganie lub leczenie wad postawy. Jednakże rolę podobną do programu polityki zdrowotnej spełnia realizowany *Rządowy Program „Profilaktyczna Opieka Zdrowotna nad Dziećmi i Młodzieżą w Środowisku Nauczania i Wychowania*". Świadczenia profilaktyczne, uwzględnione w tym programie finansowane są ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia. Tym niemniej rozważamy możliwość wdrożenia programu specyficznym ukierunkowanego na profilaktykę wad postawy. Decyzje w tym względzie zostaną podjęte po uzyskaniu opinii zespołu ekspertów, o którego powołaniu poinformowałem powyżej.

Informuję ponadto, że zgodnie z postanowieniami art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.) programy zdrowotne mogą opracowywać, wdrażać, realizować i finansować ministrowie, jednostki samorządu terytorialnego lub Narodowy Fundusz Zdrowia. Zgodnie z postanowieniami art. 10 wymienionej ustawy, obowiązkiem wojewody jest przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw zdrowia kwartalnych informacji o programach zdrowotnych. Analiza przekazywanych informacji wskazuje, że w większości województw

realizowane są programy zdrowotne, finansowane przez samorzady lokalne, obejmujące zapobieganie występowaniu wad postawy i ich następstw. Na przykład:

- **w województwie śląskim** realizowane są programy: „Badanie wad postawy”, obejmujący profilaktykę wad postawy u dzieci; „Wady postawy ciała”, w ramach którego prowadzona jest gimnastyka korekcyjna dla dzieci szkół podstawowych; „Program profilaktykę wad postawy „Trzymaj się prosto” - Rehabilitacja dzieci”, obejmujący profilaktykę wad postawy u dzieci, w ramach którego prowadzona jest rehabilitacja i instruktaż dla rodziców; „Rehabilitacja dzieci i młodzieży”, w ramach którego prowadzona jest gimnastyka korekcyjna u dzieci;

- **województwie kujawsko-pomorskim** realizowane są programy: „Zwiększenie aktywności fizycznej”, obejmujący profilaktykę wad postawy u uczniów I klasy szkoły podstawowej; „Wady postawy u dzieci i młodzieży środowiska wiejskiego Gminy Śliwice”, obejmujący badania profilaktyczne, specjalistyczne oraz korekcję wad postawy; „Zwiększenie aktywności fizycznej”, wiążący się z obniżeniem skali występowania wad postawy u dzieci i młodzieży szkolnej;

- **w województwie świętokrzyskim** realizowane są programy: „Zwiększenie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży”, obejmujący organizację spotkań z dziećmi i młodzieżą leczonymi na oddziałach rehabilitacyjnych oraz ich rodzinami; celem tych spotkań jest wyrobienie nawyku dbałości o prawidłową postawę i umiejętność jej korygowania poprzez indywidualne instruktaże ćwiczeń dla każdego pacjenta, przygotowujące go do ćwiczeń w domu;

- **w województwie dolnośląskim** realizowane są programy: „Program zapobiegania i eliminowania wad postawy i skrzywień bocznych kręgosłupa u dzieci”, obejmujący zapobieganie i eliminowanie wad postawy i skrzywień bocznych kręgosłupa u dzieci -w ramach tego programu prowadzone są zajęcia praktyczne z zakresu gimnastyki korekcyjno-kompensacyjnej dla dzieci i młodzieży, z jednoczesnym organizowaniem prelekcji dla rodziców, opiekunów; „Profilaktyka wad postawy”, obejmujący badań bilansowych u dzieci w wieku 0-8 r. ż. - w ramach tego programu rozdawane są ulotki, zestawy ćwiczeń; w ramach programu „Wszystko dla pacjentów z zakresu chirurgii, ortopedii, poz” udzielane są świadczenia mające na celu m. in. wczesne wykrywanie wad postawy; „Profilaktyka wad postawy, płaskostopia, skoliozy, gimnastyki korekcyjnej”, obejmujący zwiększenie wczesnego wykrywania chorób cywilizacyjnych, wzrost świadomości zdrowotnej mieszkańców gminy, kształtowanie nawyków prozdrowotnych -w ramach tego programu wykonywane są badania i porady lekarskie, rehabilitacyjne; „Profilaktyka wad postawy”, obejmujący profilaktykę wad postawy u dzieci 7-10 lat;

- **w województwie lubelskim** realizowane są programy: „Program edukacyjno-zdrowotny - Przez pływanie do zdrowia”, obejmujący przeciwdziałanie wadom postawy u uczniów z wadami postawy; „Zajęcia grup korekcyjno-kompensacyjnych”, dla dzieci, u których stwierdzono wady;

- **w województwie łódzkim** realizowane są programy: „Zajęcia gimnastyki

korekcyjnej”, obejmujący przeciwdziałanie wadom postawy, kształtowanie prawidłowej sylwetki - w tego programu prowadzone są zajęcia gimnastyki korekcyjnej; „W zdrowym ciele zdrowy duch”, obejmujący profilaktykę wad postawy dzieci i młodzieży, w ramach tego programu organizowane są wyjazdy na basen;

- **w województwie lubuskim** realizowane są program: „Profilaktyka, diagnostyka i terapia wad postawy dzieci” - ramach tego programu prowadzona jest edukacja w przedmiotowym zakresie rodziców, opiekunów, nauczycieli wf, pielęgniarek świadczących usługi w środowisku szkolnym, osób prowadzących zajęcia korekcyjne, wykonywana jest też diagnostyka czynnościowa oraz ćwiczenia indywidualne;

- **w województwie opolskim** realizowane są programy: „Badanie wad postawy u uczniów szkół podstawowych”, obejmujący badania wad postawy; „Profilaktyka wad postawy”;

- **w województwie wielkopolskim** realizowane są programy: „Program profilaktyki wad postawy i schorzeń kręgosłupa dla dzieci z terenu powiatu kościańskiego”, obejmujący edukację zdrowotną w zakresie zdrowego stylu życia, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby kształtowania i utrzymywania prawidłowej postawy ciała, upowszechniania masowej, przesiewowej diagnostyki w celu wczesnego wykrywania nieprawidłowości w kształtowaniu się postawy ciała, zwiększenie dostępności do działań leczniczych i rehabilitacyjnych dla dzieci i młodzieży wymagających specjalistycznej opieki medycznej, upowszechnianie uczestnictwa dzieci i młodzieży w zajęciach profilaktyczno – usprawniających;

- **w województwie małopolskim** realizowane są programy: „Podstawy profilaktyki wad postawy”, obejmujący zapobieganie wadom postawy i nieprawidłowościom w rozwoju fizycznym; „Korekta wad postawy dzieci i młodzieży”, obejmujący zwalczanie wad postawy; „Ocena wad postawy - bilans 8-latków”, obejmujący ocenę postawy u dzieci; „Pomóżmy dzieciom rosnać prosto”, obejmujący diagnozę, profilaktykę i korekcję wad postawy uczniów klas I szkół podstawowych - w ramach tego programu realizowana jest korekcja wad postawy, gimnastyka korekcyjna, wyjazdy na basen; „Trzymaj pion”, obejmujący ćwiczenia korekcyjnych dla dzieci z wadami postawy - w ramach tego programu prowadzone są ćwiczenia korekcyjne na basenie;

- **w województwie pomorskim** realizowane są programy: „Gimnastyka korekcyjna jako profilaktyka progresji wad postawy wykrytych w czasie badań bilansowych u dzieci 10 letnich”, obejmujący zapobieganie wadom postawy - w ramach tego programu realizowana jest gimnastyka kompensacyjna na basenie; „Badania profilaktyczne w szkole podstawowej i gimnazjum”; „Badania dzieci w kierunku wad postawy i schorzeń ortopedycznych oraz prowadzenie zajęć korekcyjnych dzieci ze schorzeniami ortopedycznymi”, obejmujący prowadzenie badań dzieci w przedszkolach i szkołach podstawowych, ćwiczenia korekcyjne dzieci z klas I-III na basenie.

Chciałbym także poinformować, że względu na istotne zagrożenie występowaniem chorób cywilizacyjnych, związanych z niską aktywnością fizyczną i niewłaściwą dietą, Ministerstwo Zdrowia wdrożyło w bieżącym roku „Narodowy program zapobiegania nadwadze i otyłości oraz

przewlekłym chorobom niezakaźnym poprzez poprawę żywienia i aktywności fizycznej na lata 2007 - 2011". Program ten jest zgodny z *Narodowym Programem Zdrowia na lata 2007-2015*, którego cel operacyjny nr 4 zakłada „*Zwiększenie aktywności fizycznej ludności*”. Mamy nadzieję, że realizacja tego programu wpłynie na kształtowanie pozytywnych postaw zdrowotnych dzieci i młodzieży. Jednakże należy podkreślić, że najważniejszą rolę w kształtowaniu stylu życia sprzyjającego zdrowiu dzieci i młodzieży spełniają wzorce dostępne w ich środowisku wychowania i nauczania. Bardzo istotnym czynnikiem, warunkującym dobry stan zdrowia dzieci i młodzieży przebywających w szkole są zajęcia wychowania fizycznego. Ważny jest także ruch na świeżym powietrzu oraz racjonalne uprawianie sportów.

Łączę wyrazy szacunku
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Grzegorz Gołdynia

Pani

Ewa Kopacz

Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

W pismach z dnia 3 października 2007 r. skierowanych do Ministra Edukacji Narodowej oraz do Ministra Zdrowia wnioskowałem o:

1) rozwiązanie problemu nadmiernego obciążenia uczniów plecakami/tornistrami poprzez wprowadzenie takich regulacji prawnych, które zawierałyby dopuszczalne normy obciążenia ciężarem noszonych przez dzieci tornistrów/plecaków;

2) udzielenie informacji na temat skali problemu zaburzeń statyki ciała, funkcjonowania systemu zapobiegania powstawaniu wad postawy, wczesnego wykrywania, specjalistycznej diagnostyki oraz kompleksowego leczenia rehabilitacyjnego dzieci cierpiących z tej przyczyny. Szczególnie istotne było pytanie o podstawę prawną, treść i stan realizacji standardów obowiązujących obecnie w zakresie profilaktyki i leczenia wad postawy wśród dzieci i młodzieży.

Wymienione problemy zostały szeroko nagłośnione przez środki masowego przekazu, wywołały żywe zainteresowanie opinii publicznej, a także odzew ze strony przedstawicieli środowisk medycznych. Napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich opinie wydają się potwierdzać istnienie znaczących zaniedbań w zakresie opieki profilaktyczno - leczniczo - rehabilitacyjnej nad dziećmi obciążonymi wadami postawy.

Kierując się troską o dobro i przyszłość dzieci, uwarunkowane między innymi przestrzeganiem prawa do ochrony zdrowia, po przeanalizowaniu treści odpowiedzi Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Zdrowia (pismo z dnia 23 października 2007 r.), wyrażam satysfakcję ze wspólnego dostrzegania roli i znaczenia opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą.

W odniesieniu do dwu konkretnych problemów poruszonych w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją jednak istotne niejasności przede wszystkim co do możliwości wdrożenia skutecznych środków zaradczych a także środków o charakterze legislacyjnym.

1. Nadmierne obciążenie uczniów noszeniem tornistrów/plecaków.

W sprawie nadmiernego obciążenia uczniów tornistrami/plecakami sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował wprawdzie o podjęciu prac nad obniżeniem ciężaru książek w ramach systemu jakości podręczników szkolnych, jednak stwierdził, iż nie ma delegacji ustawowej umożliwiającej wprowadzenie regulacji prawnych, które unormowałyby dopuszczalne obciążenie plecaków szkolnych pozostawiając możliwość wprowadzenia zapisu o dopuszczalnej wadze tornistra do wewnętrznych instrukcji i do statutu szkoły.

Z kolei podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował, iż można -rozważać wprowadzenie postulowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacji prawnych poprzez wprowadzenie stosownych rozwiązań do rozporządzenia MENiS z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, ale z uwagi na trudności w ustaleniu adresata takich przepisów (dzieci, rodzice, nauczyciele) problematyczne byłoby egzekwowanie takiej normy. Ponadto stwierdzono, że: *w Polsce dotychczas nie przeprowadzono badań dotyczących dopuszczalnych norm obciążenia tornistrami lub plecakami dzieci w wieku szkolnym. Zatem istnieje potrzeba wypracowania wspólnego stanowiska specjalistów w sprawie obciążenia narządu ruchu i wpływu noszonego przez uczniów ciężaru na funkcjonowanie i rozwój ich organizmu.*

W świetle powyższych wypowiedzi rodzą się zasadnicze wątpliwości.

Po pierwsze, skala problemu zdaje się narzucać potrzebę potraktowania działań zaradczych jako ważnego zadania polityki edukacyjnej i zdrowotnej państwa. Jak wykazały wyniki kontroli przeprowadzonej w 2003 roku przez pracowników oddziałów higieny dzieci i młodzieży wojewódzkich stacji sanitarno - epidemiologicznych wśród uczniów klasy I - III szkół podstawowych w całej Polsce - na przebadanych 209 817 uczniów ze szkół miejskich, przekroczenie ciężaru tornistrów/plecaków stwierdzono w 44,2 % przypadków, zaś wśród 391 496 uczniów ze szkół wiejskich odsetek ten wyniósł 37,7. Rozmiary zjawiska wskazują więc, iż także władze państwowe, razem z rodzicami, szkołami i organami założycielskimi powinny być zainteresowane skutecznym rozwiązaniem tego problemu.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wyrażam ogromne uznanie dla oddolnych inicjatyw - takich jak opisany w dzienniku *Rzeczpospolita* (Nr 221 z dnia 21 września 2007 r.), konkurs na pomysł - jak zmniejszyć ciężar tornistrów - zorganizowany przez Biuro Edukacji miasta stołecznego Warszawy wśród nauczycieli szkół podstawowych. Zwrócenie uwagi na ciężar samego tornistra, a także zwiększenie nadzoru rodziców i nauczycieli nad zawartością tornistrów/plecaków, umożliwienie pozostawiania części podręczników i przyborów w szkołach, wystąpienie z inicjatywą wydawania podręczników w formie skoroszytu - to tylko niektóre przykłady godne upowszechnienia. Takie inicjatywy dowodzą, iż można liczyć na współpracę ze strony dzieci, rodziców i nauczycieli. Świadczy o tym także fakt, iż wspomniane badania wykonane przez

Państwową Inspekcję Sanitarną, odbyły się przy znacznym zainteresowaniu oraz aprobacie dyrektorów szkół, nauczycieli i samych uczniów. Dodatkowe możliwości zaangażowania w sprawę rodziców zostały stworzone w wyniku wprowadzenia od 1 września br. regulacji ustawowych gwarantujących radom rodziców wpływanie na funkcjonowanie szkoły, w której uczą się ich dzieci.

Po drugie, zdaniem Rzecznika, przy współpracy obu Ministerstw istnieją możliwości prawnego uregulowania dopuszczalnych ciężarów noszonych przez dzieci w wieku szkolnym. Jednym z możliwych rozwiązań jest przyjęcie, w drodze nowelizacji wspomnianego wyżej rozporządzenia, masy 3 kg za ciężar dopuszczalny dla tornistrów/plecaków noszonych przez uczniów klas I - III szkół podstawowych (waga ustalona przez Państwową Inspekcję Sanitarną). Warte rozważenia wydaje się także wydanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej stosownych rekomendacji w celu upowszechnienia sprawdzonych sposobów skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu uczniów tornistrami/plecakami.

Rzecznik nie podziela wątpliwości podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia odnośnie wyboru adresata takich uregulowań oraz argumentacji dotyczącej trudności w egzekwowaniu tych przepisów. Podnoszona przez Ministerstwo Zdrowia potrzeba wypracowania wspólnego stanowiska specjalistów w sprawie obciążenia narządu ruchu i wpływu noszonego przez uczniów ciężaru na funkcjonowanie i rozwój ich organizmu nie może być kwestionowana. Jednak ze zgromadzonych w Biurze Rzecznika opinii lekarzy, (pediatrów i ortopedów) jednoznacznie wynika, że noszenie plecaków ważących nawet 6-7 kg może powodować wady postawy, w tym skrzywienie kręgosłupa.

2. Wykrywanie, diagnostyka i korekcja wad postawy wśród uczniów.

Ponadto będę zobowiązany za udzielenie dodatkowych informacji dotyczących aktualnego i docelowego stanu profilaktyki i leczenia wad postawy.

Zaburzenia statyki ciała wśród dzieci i młodzieży stanowią istotny problem zdrowia publicznego oraz poważny problem społeczny. Według danych zawartych w odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia przewlekłe zniekształcenia kręgosłupa są najczęstszym przewlekłym schorzeniem występującym u dzieci i młodzieży - w roku 2006 odnotowano to schorzenie u 420 989 osób w wieku 0-18 lat. Z innych badań wiadomo, że znacznie częściej występują nieprawidłowości krzywizn fizjologicznych kręgosłupa, płaskostopie, koślawość kolan, skrót kończyny dolnej.

Niejasności dotyczą natomiast oceny stanu opieki nad dziećmi we wszystkich fazach postępowania zapobiegawczo - leczniczego:

1. prowadzenia promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w zakresie aktywności fizycznej oraz zajęć wychowania fizycznego w szkole przy użyciu metod sprzyjających profilaktyce zaburzeń statyki ciała,

2. wykrywania zaburzeń statyki ciała drogą badań przesiewowych wykonywanych przez pielęgniarki szkolne oraz badań bilansowych wykonywanych przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej,

3. specjalistycznej diagnostyki i kompleksowej opieki obejmującej prowadzenie korektywy w szkole, leczenie rehabilitacyjne i leczenie operacyjne.

Ad. 1.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia dotyczące kontrowersji powstałych w 2007 roku pomiędzy Ministerstwem Edukacji Narodowej oraz Ministerstwem Zdrowia w sprawie rekomendowania dla szkół jednej z metod profilaktyki wad postawy opracowanej przez Klinikę Ortopedii i Rehabilitacji Dziecięcej Akademii Medycznej w Lublinie. Należy jednak zauważyć, iż w tym czasie działał sześciuosobowy międzyresortowy zespół do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół oraz przedstawienia odpowiednich zmian prawnych do realizacji tego projektu (po trzech przedstawicieli z Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Edukacji Narodowej). Zrozumiałe zaniepokojenie budzi także fakt, iż po wycofaniu wspomnianej rekomendacji powołanie zespołu ekspertów, których zadaniem będzie opracowanie zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego, uwzględniających promowanie w szkołach ćwiczeń profilaktycznych wad postawy i skolioz, pozostaje w sferze planów. Może to oznaczać, iż uczniowie w naszych szkołach od lat nie korzystali i nie korzystają nadal z prawa do właściwej profilaktyki w tym zakresie. Wydane przez Zakład Medycyny Szkolnej Instytutu Matki i Dziecka opracowanie *Zasady i metodyka nadzoru w profilaktycznej opiece zdrowotnej nad uczniami, Warszawa 2003*, wymienione w Tab. 3. *Standardy postępowania w profilaktycznej opiece zdrowotnej nad uczniami sprawowanej przez pielęgniarkę i higienistkę szkolną oraz wskaźniki i inne kryteria oceny ich realizacji* zawierają zapis zobowiązujący pielęgniarkę do przekazywania informacji o kwalifikacji lekarskiej do wychowania fizycznego i sportu szkolnego oraz współpracy z nauczycielami wychowania fizycznego. W świetle stanowisk obu resortów, z których wynika, że stosowne zalecenia nie zostały do tej pory przygotowane, istnieje wątpliwość co do faktycznej realizacji tego obowiązku.

Sprawa wymaga pilnego wyjaśnienia zwłaszcza, że:

- przywołane przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia obowiązujące rozporządzenia nie odnoszą się niestety w żadnym zapisie do standardów ćwiczeń profilaktycznych w szkołach,

- przywołany na tę okoliczność Narodowy Program Zdrowia na lata 1996 - 2005, jak dowodzi raport Ministerstwa Zdrowia z jego realizacji, właśnie w odniesieniu do pierwszego celu operacyjnego obejmującego poprawę aktywności fizycznej zakończył się całkowitym niepowodzeniem a *poziom sprawności i wydolności fizycznej dzieci i młodzieży w Polsce ulega systematycznemu pogorszeniu, co kontrastuje z obserwowaną w tym samym czasie poprawą wskaźników rozwoju somatycznego,*

- przyjęty w maju 2007 roku Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 - 2015 może w podobnym stopniu nie spełnić oczekiwań w kwestii poprawy sprawności fizycznej dzieci i młodzieży, jeżeli od początku jego realizacji nie są dostępne odpowiednie narzędzia wykonawcze w postaci standardów postępowania profilaktycznego przeznaczonych dla nauczycieli wychowania fizycznego w szkołach.

Ad 2 i 3

Z uwagą zapoznałem się z informacjami Ministerstwa Zdrowia dotyczącymi realizacji przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 2 listopada 2004 roku Rządowego Programu *Profilaktyczna opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania na lata 2004 - 2006*, poszukując odpowiedzi na pytania o ocenę efektów realizacji programu, w tym danych o odsetku uczniów z wykrytymi i zdiagnozowanymi wadami postawy ciała, liczbie dzieci skierowanych przez lekarzy do leczenia rehabilitacyjnego oraz liczbie dzieci faktycznie leczonych w sposób systemowy.

Niestety dostarczony w załączeniu raport Instytutu Matki i Dziecka *Ocena stanu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami w szkole po dwóch latach funkcjonowania programu rządowego 2004 - 2006* zawiera głównie wybrane zestawienia statystyczne z wykonania badań przesiewowych i bilansowych i jest raczej sprawozdaniem z działalności pielęgniarek i lekarzy. Przywołany wyżej raport nie przynosi natomiast żadnych szczegółowych informacji na temat jakości tej opieki i nie odnosi się do podmiotu tej opieki

- uczniów. Brak oceny stopnia spełniania standardów wymagań w zakresie kwalifikacji i zatrudnienia pielęgniarek szkolnych i lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, brak oceny wypełniania standardów postępowania medycznego w zakresie tej opieki, brak danych o odsetku uczniów z wykrytymi i zdiagnozowanymi wadami postawy ciała oraz liczbie dzieci skierowanych przez lekarzy do leczenia rehabilitacyjnego, brak danych na temat korektywy prowadzonej w szkołach - uniemożliwia dokonanie rzeczywistej oceny spodziewanych efektów wdrożenia programu, w tym tak istotnych efektów jak kształtowanie wśród uczniów prozdrowotnych postaw, zachowań i umiejętności a przede wszystkim ograniczenie występowania niepełnosprawności i jej następstw zdrowotnych oraz społecznych. Autorzy Raportu, świadomi tych braków, postulują na koniec zmianę narzędzi statystycznych. Jak wynika z Rządowego Programu zmiany takie, umożliwiające rzetelną ocenę opieki profilaktycznej nad uczniami, miały być wprowadzone już przez trzema lata, o czym świadczy zapis w rozdziale X. Monitorowanie stopnia zapewnienia profilaktycznej opieki zdrowotnej uczniom: *Istnieje potrzeba modyfikacji zasad sprawozdawczości - obecnych formularzy MZ-06 Sprawozdanie o opiece zdrowotnej w placówkach oświatowo-wychowawczych oraz innych formularzy dotyczących profilaktycznej opieki nad dziećmi i młodzieżą, w tym MZ-11, obowiązujących w podstawowej opiece zdrowotnej. Jest to zadanie przewidywane do zrealizowania w II półroczu 2004 roku.*

Wobec braku wiarygodnych danych trudno jest wiązać nadzieje na poprawę sytuacji w opiece profilaktycznej nad dziećmi z realizacją nowego Narodowego Programu Zdrowia. Co więcej, informacje na ten temat przekazane przez Ministerstwo Zdrowia rodzą dodatkowe wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza co do stanu opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym. Cel 7. ma dotyczyć noworodków, niemowląt i małych dzieci, cel 8. w podanych zadaniach - uczniów. Tymczasem przytoczone w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich wyniki badań przesiewowych przeprowadzonych pod kątem wad postawy dzieci w wieku 4-5 lat w przedszkolach wskazują iż prawidłową postawę, uwzględniając drobne zaburzenia postawy, czyli szeroko pojętą normę, stwierdzono zaledwie u 20,39% dzieci. Oznacza to, iż niemal 80% czterolatków i pięcioletków wykazywało odchylenia od normy, a zatem z perspektywy zdrowia przyszłych pokoleń celowe jest objęcie systematycznymi badaniami przesiewowymi oraz wczesne wdrożenie programów rehabilitacyjnych dzieci już w przedszkolu. Należy uściślić, który zapis Narodowego Programu Zdrowia odnosi się do dzieci w wieku przedszkolnym, gdyż inaczej uzasadnione będą wątpliwości, czy podawane przez Ministerstwo Zdrowia największe natężenie występowania zniekształceń kręgosłupa wśród dzieci w wieku 10 - 14 lat to problem pojawiający się w tym wieku *de novo*, czy też jest rezultatem kumulacji u tych dzieci wieloletnich, ciągnących się od wieku przedszkolnego, zaniedbań w opiece profilaktycznej.

Z zainteresowaniem zapoznałem się także z podanymi w odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia licznymi przykładami finansowanych przez samorządy lokalne programów zdrowotnych obejmujących zapobieganie występowaniu i ograniczanie następstw wad postawy. Dowodzi to dużego, godnego pochwały, zaangażowania społecznego i troski o harmonijny rozwój dzieci i młodzieży. Nie wiadomo jednak jaka liczba dzieci została nimi objęta w stosunku do rzeczywistych potrzeb zdrowotnych w tym zakresie, jakie mierzalne, zweryfikowane przez specjalistów, efekty zdrowotne przyniosła realizacja tych programów a nade wszystko - czy spełniają one kryteria *Evidence Based Medicine*, co zgodnie z informacją Ministerstwa Zdrowia jest warunkiem dopuszczenia programu do realizacji.

Tak szerokie uzasadnienie powziętych przeze mnie wątpliwości co do funkcjonowania sprawnego systemu opieki profilaktyczno - leczniczej nad dziećmi z wadami postawy wynika z nadziei na uzyskanie stosownych wyjaśnień i z troski o zapewnienie naszym dzieciom pełnej realizacji prawa do ochrony zdrowia i prawidłowego rozwoju. Wyrażam przekonanie, iż dzięki wspólnemu zaangażowaniu podjęte zostaną skuteczne kroki zaradcze w celu rozwiązania wszystkich poruszonych, ważnych społecznie, problemów.

Niniejsze pismo przesyłam również Ministrowi Edukacji Narodowej - Pani Katarzynie Hall.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

MZ-ZP-D-073-9701-1/JC/KC/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 14 grudnia 2007 r., znak: RPO-570108-I/07/JS/AB, pragnę wyrazić satysfakcję z głębokiego Pana zaangażowania w problematykę zdrowia dzieci i młodzieży oraz zrozumienia jej specyfiki. Pragnę zapewnić, że Ministerstwo Zdrowia jest zainteresowane skutecznym rozwiązaniem problemu nadmiernego obciążenia uczniów noszeniem ciężkich tornistrów. Wyrażam przekonanie, że działania spowodowane wystąpieniami Pana Rzecznika przyczynią się do intensyfikacji wdrażania skutecznych środków zapobiegających wadom postawy u dzieci. Optymistyczne w tym względzie wydają się być oddolne inicjatywy lokalne - jak opisane w dzienniku Rzeczpospolita (Nr 221 z dnia 21 września 2007 r.). Odnosząc się do zawartej w Pana wystąpieniu sugestii uregulowania prawnego dopuszczalnych ciężarów noszonych przez dzieci w wieku szkolnym uprzejmie informuję, że Ministerstwo Zdrowia wystąpi z propozycją w tej sprawie do Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Ponadto, jak informowaliśmy w poprzednim piśmie z dnia 23 października 2007 r., powołany zostanie zespół ekspertów, którego zadaniem będzie opracowanie zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie ćwiczeń profilaktyki wad postawy. Nie wykluczam, że w konsekwencji ustaleń tego zespołu, niezbędne może okazać się podjęcie działań mających na celu modyfikację systemu kształcenia nauczycieli wychowania fizycznego. Chciałbym jednakże zaznaczyć, że w opinii Ministerstwa Zdrowia, korygowanie wad postawy, rozpoznanych przez pielęgniarki szkolne w badaniach przesiewowych i w czasie przeprowadzanych lekarskich badań profilaktycznych (bilansów zdrowia), postrzegane jest jako działanie zastrzeżone do kompetencji fachowych pracowników medycznych i realizowane w wyniku zlecenia lekarskiego.

W odniesieniu do uwag Pana Rzecznika dotyczących monitorowania sposobu i stopnia wdrażania standardów opieki zdrowotnej nad uczniami uprzejmie informuję, że podejmiemy działania umożliwiające rozszerzenie zakresu dokonywanych obecnie analiz, w tym dotyczących jakości opieki.

Odrębnym pismem poinformuję Pana Rzecznika o efektach działań Ministerstwa Zdrowia w zakresie przeciwdziałania występowaniu zaburzeń statyki ciała u dzieci i młodzieży.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-570108-I/07/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 20 maja 2008 r.

Pan
Adam Fronczak
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Zdrowia

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji dotyczącej nadmiernego obciążenia uczniów noszeniem tornistrów/plecaków, a także wykrywania, diagnostyki i korekcji wad postawy wśród dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, pragnę uprzejmie podziękować za wyjaśnienia udzielone pismem z dnia 23 stycznia 2008 r. (znak: MZ-ZP-D-073-9701-1/JC/KC/08) oraz zapowiedź powołania międzyresortowego zespołu ekspertów do spraw opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego uwzględniających promowanie ćwiczeń mających na celu profilaktykę wad postawy i skolioz w szkołach i placówkach oświatowych.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji dotyczących funkcjonowania przywołanego wyżej zespołu. W szczególności będę zobowiązany za poinformowanie mnie - czy i jeśli tak to kiedy powołano międzyresortowy zespół ekspercki, kto wchodzi w skład powołanego zespołu oraz jakie działania podjęto od chwili jego powstania.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-11015-1/WS/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 maja 2008 r., znak: RPO-570108-I/07/AB zawierające prośbę o udzielenie informacji dotyczącej funkcjonowania zespołu do opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

W styczniu 2008 r. Minister Zdrowia zaakceptował międzyresortową grupę roboczą ekspertów do opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży. Prace koordynuje Departament Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia,

Do prac zostali zaproszeni: Konsultant Krajowy w dziedzinie ortopedii i traumatologii narządu ruchu. Konsultant Krajowy w dziedzinie rehabilitacji medycznej, przedstawiciel Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania Ministerstwa Edukacji Narodowej, przedstawiciel Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wyższego Ministerstwa Zdrowia oraz osoby rekomendowane przez następujące podmioty - Polskie Towarzystwo Fizjoterapii, Polskie Towarzystwo Rehabilitacji, Polskie Towarzystwo Ortopedyczne i Traumatologiczne, Polską Akademię Nauk (Komitet Rehabilitacji, Kultury Fizycznej i Integracji Społecznej). Grupa robocza liczy 10 osób.

Pierwsze robocze spotkanie odbyło się w dniu 7 lutego 2008 r. w siedzibie Ministerstwa Zdrowia. Podczas spotkania przedstawiono uwarunkowania prawne w zakresie profilaktycznej opieki zdrowotnej w odniesieniu do zdrowia dzieci i młodzieży, określono zakres zadań zespołu oraz zarys opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy, nad którym zespół podejmie prace. Koordynatorem merytorycznym został Krajowy Konsultant w dziedzinie rehabilitacji medycznej. Prace ekspertów od lutego 2008 r. do chwili obecnej koncentrowały się wokół przygotowania - przez każdego eksperta - propozycji zaleceń. Kolejne spotkanie - na wniosek członków zespołu - zaplanowane jest na 10 czerwca 2008 r.

Jednocześnie uprzejmie informuję Pana Rzecznika, że w dniach 6-8 czerwca 2008 r. odbędzie się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Wady postawy ciała u dzieci i młodzieży - profilaktyka, diagnostyka, terapia”, organizowana przez Wyższą Szkołę Administracji w Bielsku - Białej. Patronat nad konferencją objęli Minister Zdrowia oraz Minister Edukacji Narodowej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-570108-I/08/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 8 września 2008 r.

Pan Adam Fronczak
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Zdrowia

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Niespełna tydzień temu miliony dzieci rozpoczęło kolejny rok szkolny. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą obserwuję działania podejmowane przez Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej mające na celu stworzenie warunków do prawidłowego rozwoju fizycznego i psychicznego dzieci w wieku szkolnym. Szczególnie istotna pozostaje kwestia właściwej profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży oraz związany z tym problem nadmiernego obciążenia uczniów plecakami i tornistrami.

W związku z powyższym, a także mając na uwadze pismo Pana Ministra z dnia 5 czerwca 2008 r. (MZ-ZP-D-073-11015-1/WS/08) w sprawie międzyresortowej grupy roboczej ekspertów do opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie dotychczasowych efektów pracy tego zespołu oraz poinformowanie mnie jakie działania planowane są w tym zakresie w przyszłości.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, 23 września 2008 r.

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-11015-2/WS/08

Pan

Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia-8 września 2008 r., znak: RPO-570108-1/08/AB zawierające prośbę o przedstawienie dotychczasowych efektów pracy zespołu do opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Międzyresortowa grupa robocza ekspertów powołana do przygotowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży, przygotowała projekt roboczy przedmiotowego dokumentu. Dyskusja nad ostatecznym kształtem zaleceń odbędzie się w dniu 7 października 2008 ., podczas kolejnego spotkania zespołu. Następnie projekt zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży zostanie przedłożony Kierownictwu Ministerstwa Zdrowia. Po uzyskaniu akceptacji Kierownictwa, dokument stanowiący rekomendację Ministra Zdrowia w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży, zostanie przekazany Ministerstwu Edukacji Narodowej do wykorzystania. Jednocześnie pragnę zapewnić Pana Rzecznika, że opracowane zalecenia dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży zostaną przedłożone Panu Rzecznikowi do wiadomości

Z poważaniem

Z upoważnienia

MINISTRA ZDROWIA

PODSEKRETARZ STANU

/-/ Adam Fronczak

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Do Rzecznika Praw Obywatelskich, za sprawą środków masowego przekazu, a także w drodze indywidualnych skarg obywateli, docierają niepokojące informacje na temat realizacji zasady równego dostępu do nauki dzieci przewlekle chorych.

W ostatnich latach kwestia ochrony zdrowia dzieci i młodzieży podlegających obowiązkowi nauki była przedmiotem zainteresowania kolejnych rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Działania podjęte na rzecz wyrównania szans edukacyjnych dzieci przewlekle chorych zasługują na pełne poparcie i uznanie, mowa tu m.in. o:

1. Przyjętym na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów w dniu 19 grudnia 2002 r. i zaakceptowanym na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. zaleceniu nr 9 Rządowej Rady Ludnościowej, w którym zapisano m.in.: *konieczne jest reaktywowanie przez Ministerstwo Zdrowia medycyny szkolnej we wszystkich jej funkcjach: promocji zdrowia i profilaktyki oraz leczenia i rehabilitacji;*

2. Przyjętych przez Prezesa Rady Ministrów, Wicepremiera i Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Zdrowia w dniu 15 maja 2006 r. ustaleniach *w sprawie powrotu systemu opieki zdrowotnej do szkół* oraz powołaniu sześciuosobowego, międzyresortowego zespołu do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół, a także przedstawienia projektu odpowiednich zmian prawnych koniecznych dla realizacji tego projektu.

Pomimo tych deklaracji, Rzecznik Praw Obywatelskich nie dysponuje żadnymi informacjami na temat sposobu, zakresu i efektów realizacji powyższych ustaleń, dotyczących poprawy opieki zdrowotnej w szkołach i placówkach oświatowych, a także wyrównania szans edukacyjnych dzieci przewlekle chorych.

1. Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 - 2015

Rada Ministrów, w drodze uchwały nr 90/2007 z dnia 15 maja 2007 r. przyjęła Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 - 2015. Cel operacyjny nr 8, przywołanego wyżej Programu przewiduje: *wspieranie rozwoju i zdrowia fizycznego i psychospołecznego oraz zapobieganie najczęstszym problemom zdrowotnym i społecznym dzieci i młodzieży*. Dodatkowo, pośród ogólnych

zadań realizacyjnych w obszarze: *Polityka państwa, legislacja*, uwzględniono zadanie nr 3: *tworzenie, aktualizacja oraz egzekwowanie przestrzegania przepisów w zakresie:*

- *pomocy dla rodzin dzieci i młodzieży niepełnosprawnych i przewlekle chorych,*
- *eliminowania barier w dostępności do nauki, zajęć pozaszkolnych i ciągłej rehabilitacji dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej.*

Jednak w zadaniach przewidzianych do realizacji powyższego celu przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Zdrowia brak jest jakichkolwiek działań, które mogłyby zostać podjęte w odpowiedzi na potrzeby dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych.

2. Skala problemu

Z badań przeprowadzonych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, iż prawna lub biologiczna niepełnosprawność dotyczy 291,3 tys. dzieci i młodzieży w wieku 5-19 lat, co stanowi 3,8 % tej populacji wiekowej. Jednakże znacznie więcej osób w tym wieku zmaga się z długotrwałymi problemami zdrowotnymi - ma kłopoty ze słuchem, wzrokiem, trudności w mówieniu, poruszaniu się lub inne trudności - stwierdza się je u 1250,2 tys. dzieci i młodzieży, co stanowi 16,5 % populacji. Wiadomo także, iż 1569,7 tys. dzieci i młodzieży w wieku 5-19 lat (aż 20,7 % populacji) cierpi na choroby przewlekłe i są to najczęściej: alergie - 577,8 tys. dzieci, astma - 279,3 tys., choroby kręgosłupa - 149,1 tys., przewlekłe stany lękowe, depresja lub zaburzenia zachowania - 114,2 tys., choroby serca i układu krążenia 109,5 tys., choroby nerek i układu moczowego - 85,2 tys., padaczka - 40,9 tys., cukrzyca - 8,1 tys. .

Na tej podstawie można oszacować, iż co szósty uczeń w wieku obowiązkowego nauczania ma długotrwałe kłopoty ze zdrowiem, a co piąty uczeń potrzebuje odpowiedniej opieki medycznej z powodu choroby przewlekłej. Przedstawione dane wskazują na istnienie poważnego problemu społecznego.

Zgodnie z opublikowanymi informacjami GUS tylko 2,2% uczniów w Polsce (w tym 2,5% chłopców i 1,6% dziewcząt) posiada opinie bądź orzeczenia o specjalnych potrzebach edukacyjnych wydawane przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne na wniosek rodziców (prawnych opiekunów) dziecka. Najliczniejsza grupa (1,6%) tych dzieci posiada orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie występował w indywidualnych przypadkach utrudniania uczniom niepełnosprawnym lub przewlekle chorym dostępu do edukacji. Przedstawione powyżej dane świadczą jednak o potrzebie podjęcia znacznie szerszych działań w odpowiedzi na problem równego dostępu do edukacji wszystkich dzieci w wieku szkolnym.

3. Sytuacja prawna dzieci przewlekle chorych

Rzecznik Praw Obywatelskich w lipcu 2007 r. za sprawą środków masowego przekazu powziął informacje na temat ucznia chorego na hemofilię, któremu z tego powodu odmówiono przyjęcia do gimnazjum w Szczecinie. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w powyższej sprawie, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej -Pan Mirosław Orzechowski zapewnił, że warunki organizowania kształcenia dzieci przewlekle chorych, w tym chorych na hemofilię, zapisane w prawie oświatowym umożliwiają dostosowanie procesu kształcenia tych dzieci do ich potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych.

Dodatkowo, Sekretarz Stanu poinformował, że: - na podstawie zaświadczenia lekarskiego informującego o wymaganiach zdrowotnych dziecka wynikających z jego choroby, istnieje możliwość wydania przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne opinii wskazującej na inne niż dydaktyczne potrzeby chorych dzieci;

- przywołane wyżej opinie mają na celu poinformowanie rodziców i dyrektora szkoły o zakresie potrzebnej dziecku pomocy medycznej, możliwej do udzielenia na terenie szkoły oraz wskazanie warunków, których spełnienie poprawi komfort psychiczny ucznia;
- powyższe opinie nie mogą zobowiązywać nauczycieli do wykonywania nawet najprostszych zabiegów medycznych, bowiem nie mają oni uprawnień i kwalifikacji do wykonywania zadań przypisanych ustawowo pracownikom resortu zdrowia. Opinie mogą natomiast zawierać wskazanie do uczęszczania dziecka do klasy integracyjnej, w grupie uczniów pełnosprawnych, lub do klasy terapeutycznej;
- dzieciom przewlekle chorym, których stan zdrowia utrudnia lub uniemożliwia uczęszczanie do szkoły, stwarza się warunki realizowania obowiązku szkolnego w zakładach opieki zdrowotnej, natomiast na podstawie orzeczenia o potrzebie indywidualnego nauczania dyrektor szkoły organizuje indywidualne nauczanie w szczególności w miejscu pobytu tego dziecka (w domu rodzinnym).

Ponadto, zdaniem Sekretarza Stanu: *w przeciwieństwie do uczniów niepełnosprawnych, zakwalifikowanych do kształcenia specjalnego orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, wydanym przez publiczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną, uczniowie przewlekle chorzy, uczęszczający do szkół ogólnodostępnych, nie wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki i wprowadzania innych niż dla ich zdrowych rówieśników metod pracy dydaktycznej. Posiadanie przez nich orzeczenia o niepełnosprawności, wydanego przez Zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, uprawnia ich wyłącznie do uzyskiwania pomocy socjalnej i rehabilitacyjnej w jednostkach podlegających resortowi pracy i polityki społecznej oraz resortowi zdrowia.*

Należy podkreślić, że stanowisko wyrażone przez Sekretarza Stanu nie odnosi się wyłącznie do jednostkowego przypadku, ale ma wymiar znacznie szerszy - dotyczy jednej piątej populacji uczniów, u których rozpoznano choroby przewlekle.

Pomimo zapewnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej o szerokich możliwościach dostosowania procesu kształcenia do potrzeb dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych, sprawa chłopca chorego na hemofilię zakończyła się niepowodzeniem. Wbrew stosownej opinii lekarskiej, dziecko zostało zmuszone do zmiany wybranej przez siebie szkoły gimnazjalnej. Przedstawione powyżej wyniki badań, zdają się sugerować, że podobnych przypadków w skali kraju może być znacznie więcej. Co za tym idzie, obecnie obowiązujące przepisy, mające na celu zapewnienie dzieciom niepełnosprawnym i przewlekle chorym równego dostępu do edukacji, w praktyce nie spełniają swojej funkcji należycie.

Nie budzi wątpliwości, że zdecydowana większość dzieci przewlekle chorych (w tym dzieci chore na hemofilię) powinna uczęszczać do szkół powszechnych, gdzie dzięki stałemu kontaktowi z rówieśnikami, będzie miała szansę na prawidłowy rozwój.

W przypadku hemofilii dostępne są poradniki przeznaczone dla nauczycieli i wychowawców dzieci chorych na skazy krwotoczne, a także dla pracowników kuratorium oświaty. Znane są zalecenia lekarzy specjalistów odnośnie warunków zapewnienia tym dzieciom opieki w szkole, a mianowicie:

1. *nauczyciel i rówieśnicy powinni być poinformowani o chorobie dziecka i niebezpieczeństwie urazów;*
2. *każde krwawienie wymaga podania koncentratu czynnika krzepnięcia krwi, z wyjątkiem krwawień z nosa i skaleczonej skóry, jeśli zostaną zatrzymane leczeniem stosowanym miejscowo;*
3. *w gabinecie medycznym powinien być spongostan i trombina w celu wykonania tamponady przedniej nosa w razie krwawienia z nosa przez przeszkoloną pielęgniarzkę;*
4. *wskazane byłoby posiadanie w lodówce szkolnego gabinetu medycznego koncentratu czynnika, którym chłopiec chory na hemofilię jest leczony i podanie w razie urazu lub krwawienia;*
5. *w razie większego urazu nawet po podaniu czynnika krzepnięcia krwi konieczne jest przewiezienie dziecka do szpitala w celu kontynuacji leczenia;*
6. *należy ustalić wcześniej, gdzie chory na hemofilię może otrzymać przetoczenie koncentratu czynnika krzepnięcia krwi w razie krwawienia, które wystąpi w szkole.*

Według pozyskanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich danych, w wielu szkołach w Polsce dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi związanymi z hemofilią były dotychczas otoczone zarówno właściwą opieką pedagogiczną, jak i medyczną.

W dniu 26 września 2007 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej wydało komunikat w sprawie wykazywania w Systemie Informacji Oświatowej uczniów i wychowanków z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym z niepełnosprawnością sprzężoną, w którym czytamy: *przepisy prawa oświatowego nie przewidują organizowania dzieciom przewlekle chorym*

kształcenia specjalnego. Oznacza to, że sytuacja dzieci przewlekle chorych może ulec dalszemu pogorszeniu.

W związku z powyższym, koniecznym wydaje się podjęcie pilnych prac mających na celu rzetelną analizę sytuacji prawnej dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych, a także znowelizowanie przepisów ustawy o systemie oświaty tak, aby zapewnić realizację równego dostępu do edukacji wszystkich uczniów, w tym dzieci chorych i niepełnosprawnych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pomocne w opracowaniu skutecznych działań zaradczych może się okazać, m.in.:

1. Uzyskanie wiarygodnych informacji na temat efektów realizacji dotychczasowych ustaleń dotyczących poprawy opieki zdrowotnej nad uczniami przewlekle chorymi. W szczególności chodzi tu o efekty pracy międzyresortowego zespołu do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół, powołanego w maju 2006 r.

2. Wypracowanie wspólnego stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Zdrowia odnośnie do kryteriów orzekania o niepełnosprawności uczniów oraz o specjalnych potrzebach edukacyjnych dzieci przewlekle chorych. Istotne jest także przygotowanie wspólnego stanowiska obu Ministerstw w sprawie sposobu realizacji tych potrzeb w warunkach szkolnictwa powszechnego.

3. Wskazanie w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007 - 2015 konkretnych zadań przeznaczonych do wykonania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Zdrowia, dotyczących poprawy sytuacji dzieci przewlekle chorych.

4. Uzyskanie wiarygodnych informacji dotyczących funkcjonowania szkół przy zakładach opieki zdrowotnej, zwłaszcza w świetle danych o systematycznym zmniejszaniu się liczby tych placówek oświatowych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie mnie o zajętych w sprawie stanowisku. Pragnę także wyrazić przekonanie, że skoordynowany wysiłek instytucji państwowych działających w sektorach edukacji i ochrony zdrowia, przy współpracy samorządów oraz innych organizacji zajmujących się problematyką dzieci chorych i niepełnosprawnych, może przyczynić się do wypracowania efektywnego programu na rzecz ochrony zdrowia oraz prawidłowego rozwoju dzieci i młodzieży, w tym uczniów niepełnosprawnych i przewlekle chorych.

Niniejsze pismo przesyłam również Minister Edukacji Narodowej - Pani Katarzynie Hall.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

MZ-ZP-D-073-9893-4/WS/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 stycznia 2008 r., znak: RPO-572275-I/07/JS/AB zawierające prośbę o *ustosunkowanie się do zagadnień dotyczących sytuacji dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych*, uprzejmie przedstawiam stanowisko w odniesieniu do podnoszonych w wystąpieniu problemów będących we właściwości resortu zdrowia.

1. Ochrona zdrowia dzieci i młodzieży w Polsce

Obowiązujący w Polsce system opieki zdrowotnej w pełni respektuje postanowienie artykułu 24 pkt. 1 *Konwencji o prawach dziecka* w brzmieniu „*Państwa - Strony uznają prawo dziecka do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób oraz rehabilitacji zdrowotnej. Państwa - Strony będą dążyły do zapewnienia, aby żadne dziecko nie było pozbawione swojego prawa dostępu do tego rodzaju opieki zdrowotnej*”. Realizację tego zapisu zapewniają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.) oraz aktów wykonawczych do wymienionej ustawy. Zgodnie z przepisami, dzieci i młodzież, bez względu na status materialny i bez względu na uprawnienia z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego ich rodziców/opiekunów, mają zapewnioną bezpłatną opiekę zdrowotną, obejmującą zapobieganie chorobom, wykrywanie chorób, leczenie oraz zapobieganie niepełnosprawności.

W aktach wykonawczych do tej ustawy określone zostały zasady opieki medycznej nad dziećmi i młodzieżą. Rodzaj i zakres badań profilaktycznych wykonywanych u dzieci w wieku 0-6 lat określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2004 r. w *sprawie zakresu świadczeń opieki zdrowotnej, w tym badań przesiewowych oraz okresów, w których badania te są przeprowadzane* (Dz. U. Nr 276, poz. 2740). Szczegółowe regulacje prawne dotyczące profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą szkolną w wieku 7-19 lat, zawarte są w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2004r. w *sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą* (Dz. U. Nr 282, poz. 2814 z późn. zm.).

Dzieci przewlekle chore i niepełnosprawne mają pełne prawo do korzystania ze świadczeń na równi z innymi osobami ubezpieczonymi, adekwatnie do istniejącego problemu zdrowotnego.

Należy zaznaczyć, że osoby niepełnosprawne nie stanowią jednolitej grupy pacjentów - inne są bowiem potrzeby zdrowotne osób niewidzących, inne osób upośledzonych umysłowo, jeszcze inne osób z dysfunkcją narządu ruchu czy też z chorobą przewlekłą np. cukrzycą. Niezbędne świadczenia zdrowotne są udzielane przez fachowy personel medyczny w ramach funkcjonujących placówek opieki zdrowotnej i finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Mając na względzie przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. *Zalecenie nr 9 Rządowej Rady Ludnościowej* oraz uznając konieczność zapewnienia dzieciom i młodzieży ich prawidłowego, harmonijnego rozwoju, a także dbałość o bezpieczne warunki nauki w szkole - opracowano *Rządowy Program „Profilaktyczna opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania”*. Program ten został przyjęty i wdrożony Uchwałą Rady Ministrów w dniu 2 listopada 2004 r. Zastosowano w nim rozwiązania na miarę możliwości finansowych państwa. Rozwiązania te dotyczą zakresu, organizacji i form profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą. Zostały wypracowane i uzgodnione przez zespół ekspertów zajmujących się tą dziedziną ochrony zdrowia, reprezentujących środowiska lekarzy, pielęgniarek, z udziałem przedstawicieli Narodowego Funduszu Zdrowia, Zakładu Medycyny Szkolnej Instytutu Matki i Dziecka w Warszawie, Ministra Zdrowia oraz Krajowych Konsultantów w dziedzinach medycyny dotyczących ochrony zdrowia dzieci i młodzieży. Ministerstwo Zdrowia we współpracy z Instytutem Matki i Dziecka w Warszawie systematycznie monitoruje dostępność i jakość profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami. Trzyletni monitoring funkcjonowania Programu Rządowego wskazuje na systematyczną poprawę jakości i dostępności tej opieki.

2. Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 – 2015

Zgodnie z założeniami. Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015 „*uwzględnia główne kierunki polityki zdrowotnej i stwarza szanse na skuteczną realizację zadań związanych ze zdrowiem społeczeństwa. Podstawowym warunkiem osiągnięcia celów NPZ jest włączenie się do ich realizacji organów administracji rządowej, organizacji pozarządowych, a przede wszystkim samorządów, społeczności lokalnych i samych obywateli. Rolą rządu jest natomiast tworzenie warunków sprzyjających realizacji działań podejmowanych przez wszystkie ww. podmioty. Tylko przy wspólnym wysiłku i ścisłym współdziałaniu obywateli możemy poprawić stan zdrowia Polaków, a tym samym jakość ich życia*”. Jak wynika z powyższego, nie jest możliwe wskazanie w przedmiotowym dokumencie szczegółowych zadań przeznaczonych do wykonania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Zdrowia, w zakresie realizacji działań na rzecz dzieci przewlekle chorych.

3. Skala problemu

Jak wyjaśniono w wystąpieniu, prezentowane dane statystyczne pochodzą z badań przeprowadzonych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (na podstawie danych GUS) i

wskazują, że prawną lub biologiczną niepełnosprawność dotyczy 291 300 dzieci i młodzieży w wieku 5-19 lat, co stanowi 3,8% tej populacji, wiekowej. Nie jest znany rok, którego dotyczą przedmiotowe dane. Z opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny danych z 2002 roku (pochodzących z Narodowego spisu powszechnego) wynika, że liczba dzieci niepełnosprawnych wynosiła 286 452; w tym w wieku: 0-14 lat - 184 206 oraz 15 - 19 lat - 102 246. W roku 2004 - według GUS - liczba dzieci niepełnosprawnych w wieku 0-14 lat wynosiła 209 000. Ze względu na fakt, iż publikowane dane dotyczące dzieci i młodzieży niepełnosprawnych nie są jednolite (dotyczą różnych przedziałów wiekowych), nie jest możliwa rzetelna analiza w tym względzie.

W wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiono informację, że znacznie więcej osób w tym wieku zmagają się z długotrwałymi problemami zdrowotnymi - ma kłopoty ze słuchem, wzrokiem, trudnościami w mówieniu, poruszaniu się lub inne trudności - stwierdza się je u 1 250 200 dzieci i młodzieży, co stanowi 16,5% populacji. Liczby te pozostają w sprzeczności z prezentowanymi wcześniej danymi Głównego Urzędu Statystycznego.

Ponadto w piśmie stwierdzono, że wiadomo także, iż 1 569 100 dzieci i młodzieży w wieku 5-19 lat (20,7% populacji) cierpi na choroby przewlekłe i są (o najczęściej: alergie - 577 800 dzieci.; astma - 279 300; choroby kręgosłupa - 149 100, przewlekłe stany lękowe lub zaburzenia zachowania - 114 200; choroby serca i układu krążenia - 109 500; choroby nerek i układu moczowego - 85 200; padaczka - 40 900; cukrzyca - 8 100. Nie można zgodzić się z przedstawionym w wystąpieniu sposobem szacowania, polegającym na sumowaniu wybranych problemów zdrowotnych dzieci i młodzieży. Ten sposób prezentacji danych nie uwzględnia sytuacji, gdy u jednego dziecka występuje więcej niż jeden problem zdrowotny (np. dziecko niedosłyszające z cukrzycą i bocznym skrzywieniem kręgosłupa).

Przedstawiona w wystąpieniu Rzecznika analiza danych statystycznych na temat niepełnosprawności oraz występowania chorób przewlekłych u dzieci budzi wątpliwości. Wybiórcze analizowanie danych, brak jednolitych kryteriów (porównywanie danych z różnych przedziałów wiekowych), a następnie wywodzenie daleko idących wniosków budzi zastrzeżenia w odniesieniu do prezentowanych wniosków końcowych.

Według danych Ministerstwa Zdrowia, liczba dzieci przewlekle chorych w Polsce w roku 2005 przedstawiała się następująco:

Rozpoznanie	Liczba dzieci, u których stwierdzono schorzenie
Nowotwory	5 802
Niedokrwistości	55 142
Choroby tarczycy	34 546
Cukrzyca	10 569
Niedożywienie	40 858
Otyłość	110 607

Zaburzenia odżywiania	29 964
Upośledzenie umysłowe	38 569
Padaczka	35 375
Dziecięce porażenie mózgowe	20 719
Zaburzenia refrakcji i akomodacji oka	324 426
Choroba nadciśnieniowa	16 376
Dychawica oskrzelowa	173 792
Alergie pokarmowe	96 515
Alergie skórne	117 363
Zniekształcenia kręgosłupa	421 042

Źródło: Dane o stanie zdrowia dzieci i młodzieży. Roczne sprawozdanie z działalności i zatrudnieniu w podstawowej opiece zdrowotnej (druk MZ-11) - Ministerstwo Zdrowia, Centrum Systemów Informacyjnych w Ochronie Zdrowia.

Przedstawiona - w ślad za publikacjami GUS - informacja, iż *tylko 2,2% uczniów w Polsce posiada opinie bądź orzeczenia o specjalnych potrzebach edukacyjnych*, wymaga uzupełnienia, bowiem sugeruje występowanie zaniedbań w tym zakresie. Należy zaznaczyć, że nie w każdym przypadku choroby przewlekłej konieczne jest posiadanie przez dziecko orzeczenia o specjalnych potrzebach edukacyjnych. W większości, dzieci przewlekle chore mogą bez przeszkód realizować program kształcenia w szkole masowej, bez konieczności stosowania innych, niż dla zdrowych rówieśników, metod pracy dydaktycznej i organizacji nauki.

4. Sytuacja prawna dzieci przewlekle chorych

Przedstawiona w wystąpieniu Pana Rzecznika sprawa *odmowy przyjęciu do gimnazjum chłopca z hemofilią* może budzić kontrowersje. Należy podkreślić, że w aktualnym stanie prawnym pracownicy resortu oświaty, nie posiadają stosownych uprawnień do realizacji zadań z zakresu wykonywania świadczeń zdrowotnych u dzieci i młodzieży (zwłaszcza do wykonywania na terenie szkoły takich specjalistycznych zabiegów, jak *podanie we wlewie dożylnym koncentratu czynnika krzepnięcia krwi czy tamponada przednia nosa*, które zostały wymienione w piśmie Pana Rzecznika). Przepisy prawne nie wykluczają możliwości uczęszczania do szkoły dziecka przewlekle chorego i niepełnosprawnego. Decyzja o przyjęciu dziecka nie może być jednak uwarunkowana wyborem szkoły (w tym przypadku -gimnazjum) przez dziecko. Na decyzję o przyjęciu dziecka przewlekle chorego do szkoły, winna przede wszystkim wpłynąć możliwość zagwarantowania dziecku, stosownie do rodzaju schorzenia czy niepełnosprawności, właściwych - czyli bezpiecznych dla tego dziecka -warunków pobytu.

Zgodnie z przedstawioną w wystąpieniu Pana Rzecznika opinią, *w wielu szkołach w Polsce dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi związanymi z hemofilią były dotychczas otoczone zarówno właściwą opieką pedagogiczną, jak i medyczną*. Należy zatem przypuszczać, że

ostatecznie chłopiec z hemofilią (o którym była mowa w piśmie), bez przeszkód kontynuuje edukację w takim gimnazjum, które zapewniło mu bezpieczne warunki pobytu i nauki.

5. Międzyresortowy zespół do spraw powrotu opieki zdrowotnej do szkół

W dniu 15 maja 2006 r. Pan Roman Giertych, ówczesny Minister Edukacji Narodowej, na spotkaniu u Pana Kazimierza Marcinkiewicza - Premiera Rządu RP, zaproponował powołanie *międzyresortowego zespołu do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół*. W związku z tym, w Ministerstwie Edukacji Narodowej odbyły się 3 robocze spotkania przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Zdrowia (w dniach 17 maja, 31 maja oraz 21 czerwca 2006 r.). Na trzecim spotkaniu wnioskowano o:

- formalne powołanie zespołu *do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół*, określenie jego statusu, zadań i uprawnień;
- ustalenie, czy skład zespołu zostanie powołany przez Ministra Zdrowia, czy Ministra Edukacji Narodowej;
- rozszerzenie składu Zespołu o przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa, Narodowego Funduszu Zdrowia i Instytutu Matki i Dziecka, Ustalono, że dalsze spotkania przedstawicieli będą kontynuowane po powołaniu zespołu. Na uwagę zasługuje fakt, iż do końca kadencji Rządu przedmiotowy zespół nie został powołany.

6. Wypracowanie wspólnego stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Zdrowia odnośnie kryteriów w sprawie orzekania o niepełnosprawności uczniów oraz o specjalnych potrzebach edukacyjnych dzieci przewlekle chorych.

Orzekanie o niepełnosprawności uczniów jest integralną częścią całości systemu orzeczniczego, obejmującego zarówno osoby dorosłe, jak również dzieci i młodzież do ukończenia 16 roku życia. Zgodnie z artykułem 6 c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych* (Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.), przedmiotowa sprawa jest uregulowana rozporządzeniem ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. *w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności*. (Dz. U. Nr 139, poz. 1328) uregulowano, między innymi, zagadnienie standardów w zakresie kwalifikowania oraz postępowania dotyczącego orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Orzekanie o specjalnych potrzebach edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych regulują akty wykonawcze do ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. Nr 67 poz. 329 z późn. zm.):

1. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 lutego 2001 r. *w sprawie orzekania o potrzebie kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży oraz szczegółowych zasad kierowania do kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania*

(Dz. U. Nr 13, poz. 114 z późn. zm.);

2. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2003 r. w sprawie trybu i organizowania indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży (Dz. U. Nr 23, poz. 193).

Nie ma zatem podstaw prawnych do podejmowania przez Ministra Zdrowia zadań, pozostających w kompetencji: ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz ministra właściwego do spraw oświaty. Jednocześnie, w razie zaistnienia takiej potrzeby, Minister Zdrowia deklaruje wolę pełnej otwartości współpracy z innymi resortami, w celu rozwiązywania problemów zdrowotnych dotyczących osób niepełnosprawnych oraz jakości świadczeń zdrowotnych udzielanych tym osobom.

7. Funkcjonowanie szkół przy zakładach opieki zdrowotnej

Zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 67 poz. 329 z późn. zm.), przedszkola, szkoły i placówki oświatowe - również te, które funkcjonują przy zakładach opieki zdrowotnej - pozostają we właściwości Ministra Edukacji Narodowej. Pozwalam sobie zatem zasugerować zwrócenie się z zapytaniem o *funkcjonowanie tych placówek* do resortu edukacji.

Na zakończenie pragnę zapewnić Pana Rzecznika, że Minister Zdrowia dostrzega problemy środowiska osób niepełnosprawnych, w tym dzieci przewlekle chorych i rozumie konieczność pomocy i wsparcia ze strony całego społeczeństwa. Z tych powodów, stale podejmuje -w ramach swoich uprawnień - działania, które zmierzają do zapewnienia jak najwyższego poziomu świadczeń zdrowotnych, udzielanych tym osobom. Celem wzmoczonych działań Ministra Zdrowia jest poprawa dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej dla wszystkich obywateli naszego kraju, która to poprawa przyczyni się jednocześnie do polepszenia sytuacji dzieci przewlekle chorych i niepełnosprawnych jako integralnej części społeczeństwa. Obok poprawy dostępności do świadczeń istotne jest także zapewnienie odpowiedniej jakości tychże świadczeń. Realizacji wymienionych celów służy całość działań podejmowanych aktualnie przez resort zdrowia, zgodnie z kierunkami wskazanymi w exposé Pana Premiera Donalda Tuska.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

*1.3. Opieka paliatywno-hospicyjna. Karta Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w
Domu*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-570368-X/07/TG

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 9 października 2007 r.

Pan
Prof. Zbigniew Religa
Minister Zdrowia

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W związku z ukazaniem się *zarządzenia Nr 61/2007/DZSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 19 września 2007 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju opieka długoterminowa*, w korespondencji do Rzecznika Praw Obywatelskich pojawił się problem aktualnej i przewidywanej sytuacji w opiece paliatywno - hospicyjnej nad dziećmi.

Pragnę Panu Ministrowi przypomnieć, że w grudniu ubiegłego roku, motywowany wnioskami z wizyty, jaką złożyłem w Warszawskim Hospicjum dla Dzieci, zwróciłem się do Pana Ministra w sprawie obowiązujących na 2007 r. standardów w tej dziedzinie, określonych w stosownym zarządzeniu Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia³. W odpowiedzi Pana Ministra, niezależnie od szczegółowych wyjaśnień dotyczących problemów przedstawionych w moim wystąpieniu, zawarta została informacja o prowadzonych pracach nad projektem rozporządzenia *w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej*, które miało określić podstawowe wytyczne regulujące funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej, udzielających świadczeń z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej. Zapowiedziano także odejście od limitowania liczby dzieci dotkniętych nieuleczalnymi schorzeniami innymi niż nowotworowe (40%), objętych tą opieką w poszczególnych zakładach opieki zdrowotnej, w stosunku do liczby dzieci chorych na choroby nowotworowe (60%) oraz zobowiązania świadczeniodawców do każdorazowego uzyskiwania zgody dyrektora Oddziału Wojewódzkiego NFZ na udzielenie świadczenia dziecku choremu na chorobę inna niż nowotworowa, ponad określony limit.

Jak ustalono, projekt zapowiadanego rozporządzenia Ministra Zdrowia przekazany został w dniu 22 lutego br. zainteresowanym instytucjom i organizacjom do uzgodnień zewnętrznych, ich uwagi i propozycje zebrane zostały do końca maja. Jednakże aktu tego dotychczas nie wydano.

³ Wystąpienie z dnia 7 grudnia 2006 r., odpowiedź z dnia 17 stycznia 2007 r. (sygn. akt RPO-546048-X/06/AA).

Wprawdzie zawarte w powołanym na wstępie zarządzeniu Prezesa NFZ rozwiązania wychodzą naprzeciw oczekiwaniom. Wydaje się jednakże, iż uregulowanie tej materii w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia, przerwałoby coroczny spór o zasady, toczony na łamach mediów przed zbliżającym się okresem negocjowania i podpisywania umów z NFZ ze świadczeniodawcami zajmującymi się opieką paliatywno-hospicyjną nad dziećmi.

W dalszym ciągu natomiast, mimo zapowiedzi Pana Ministra, nie zrezygnowano z określenia limitu liczby dzieci chorych na choroby nienowotworowe w stosunku do liczby dzieci chorych na choroby nowotworowe, jakkolwiek podniesiono ten limit do 50%, powyżej którego wymagana jest każdorazowa zgoda organu NFZ na przyjęcie nowego pacjenta. Powyższa zasada stanowić może określone utrudnienie, dyskryminujące dzieci nieuleczalnie chore na choroby nienowotworowe w dostępie do opieki paliatywno - hospicyjnej.

Śmierć dziecka jest w dramatyczny sposób sprzeczna z istotą życia człowieka, z naturą. Dlatego sprawa opieki paliatywnej dla umierających dzieci musi być dostrzegana i traktowana w sposób szczególny. Każde dziecko, którego dotknęła tragedia rychłej śmierci, musi otrzymać niezbędną pomoc. Średniej wielkości kraj w sercu Europy musi być stać na niesienie kilkuset umierającym dzieciom ulgi w cierpieniu - niezależnie od rodzaju i charakteru śmiertelnej choroby.

Z tych względów, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147), zwracam się do Pana Ministra o stosowną interwencję na rzecz wyeliminowania z praktyki Narodowego Funduszu Zdrowia limitów, dyskryminujących część nieuleczalnie chorych dzieci w dostępie do niezbędnej opieki medycznej, a także o sfinalizowanie prac nad wydaniem rozporządzenia *w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej*.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

Karta Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu

1. Każde śmiertelnie chore dziecko, bez względu na schorzenie podstawowe i stan psychofizyczny, ma prawo do godności, szacunku oraz intymności, w warunkach domowych.
2. Chore dziecko zachowuje prawo do nauki w domu w wymiarze dostosowanym do jego stanu.
3. Dzieciom śmiertelnie chorym przysługuje aktywna i całościowa opieka hospicjum domowego, zapewniająca adekwatne do potrzeb leczenie paliatywne nakierowane na poprawę jakości życia.
4. Dzieci te powinny być chronione przed bólem, cierpieniem oraz zbędnymi zabiegami leczniczymi i badaniami.
5. Opieka nad śmiertelnie chorym dzieckiem spoczywa głównie na barkach rodziców, którzy winni być traktowani przez personel medyczny po partnersku. Rodzice mają prawo do otrzymywania pełnych informacji i do podejmowania wszelkich decyzji zgodnych z najlepszym interesem ich dziecka.
6. Każde chore dziecko ma prawo do informacji i do udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących sprawowanej nad nim opieki, zgodnie ze swoim wiekiem i pojmowaniem.
7. Personel hospicjum domowego powinien posiadać określone kwalifikacje zawodowe, aby zapewnić w pełnym wymiarze zaspokajanie potrzeb fizycznych, emocjonalnych, socjalnych i duchowych dziecka i jego rodziny.
8. Rodzice powinni mieć możliwość uzyskania konsultacji z pediatrą, będącym specjalistą w zakresie schorzenia dotyczącego ich dziecka.
9. Rodzice mają prawo do podjęcia świadomej decyzji o umieszczeniu dziecka na oddziale szpitalnym dostosowanym do potrzeb śmiertelnie chorych dzieci.
10. Cała rodzina dziecka ma prawo do wsparcia w okresie żałoby tak długo jak okaże się to potrzebne.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-570368-X/07/TG

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 7 grudnia 2007 r.

Pani

Ewa Kopacz

Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, że w dniu 29 listopada 2007 r. zorganizowałem, wspólnie z Redaktorem Naczelnym miesięcznika „Więź” Zbigniewem Nosowskim, konferencję prasową z udziałem ekspertów, na temat problemów związanych z opieką paliatywno - hospicyjną nad dziećmi. Podczas konferencji podpisana została Karta Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu. Akt ten pozwalam sobie przedstawić Pani Minister w załączeniu, z nadzieją na przychylnie przyjęcie.

Wielokrotnie podkreślałem, że śmierć dziecka jest w dramatyczny sposób sprzeczna z istotą życia człowieka, z naturą. Dlatego sprawa opieki paliatywnej dla umierających dzieci musi być dostrzegana i traktowana w sposób szczególny. Każde dziecko, którego dotknęła tragedia rychłej śmierci, musi otrzymać niezbędną pomoc niezależnie od rodzaju i charakteru śmiertelnej choroby. Z tego względu dwukrotnie - w grudniu 2006 r. i w październiku 2007 r. - zwracałem się do ówczesnego Ministra Zdrowia o odejście od limitowania liczby dzieci dotkniętych nieuleczalnymi schorzeniami innymi niż nowotworowe, objętych tą opieką w poszczególnych zakładach opieki zdrowotnej, w stosunku do liczby dzieci chorych na choroby nowotworowe (50%) oraz zobowiązania świadczeniodawców do każdorazowego uzyskiwania zgody dyrektora Oddziału Wojewódzkiego NFZ na udzielenie świadczenia dziecku choremu na chorobę inną niż nowotworowa, ponad określony limit.

Otrzymałem wprawdzie do wiadomości pismo Ministra Zdrowia kierowane do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 9 listopada 2007 r. (MZ-UZ-ZR-71-9925- 3/AK/07) wskazujące na potrzebę uchylenia przepisu § 18 ust. 2 pkt 6 zarządzenia Nr 61/2007/DZSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 19 września 2007 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju opieka długoterminowa, wprowadzającego ten limit. Jednakże - jak dotąd - przepis ten nie został uchylony i obowiązuje przy kontraktowaniu świadczeń opieki paliatywno - hospicyjnej dla dzieci na 2008 r.

Zwracałem się również w sprawie sfinalizowania prac nad rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie *standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej*, które miało określić podstawowe wytyczne regulujące funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej, udzielających świadczeń z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej. Projekt tego aktu przekazany został w lutym 2007 r. zainteresowanym instytucjom i organizacjom do uzgodnień zewnętrznych, ich uwagi i propozycje zebrane zostały do końca maja. Jednakże aktu tego dotychczas nie wydano. Podtrzymuję swój pogląd, iż uregulowanie tej materii w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia, przerwałoby coroczny spór o zasady, toczony okresem negocjowania i podpisywania umów z NFZ ze świadczeniodawcami zajmującymi się opieką paliatywno-hospicyjną nad dziećmi.

Z tych względów, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147), zwracam się do Pani Minister o skuteczną interwencję na rzecz wyeliminowania z praktyki Narodowego Funduszu Zdrowia limitów obowiązujących na 2008 r., dyskryminujących część nieuleczalnie chorych dzieci w dostępie do niezbędnej opieki medycznej, a także o wydanie rozporządzenia w sprawie *standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej*.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-UZ-ZR-71-9925-4/AK/07

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika z dnia 9 października 2007 r., znak: RPO570368-X/07/TG, dotyczące podjęcia interwencji w związku z § 18 ust 2 pkt 6 zarządzenia 61/2007/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 19 września 2007 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: opieka długoterminowa oraz sfinalizowania prac nad wydaniem rozporządzenia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej, uprzejmie informuję.

Na podstawie art. 163 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.), minister właściwy do spraw zdrowia bada uchwały przyjmowane przez Radę Funduszu oraz decyzje podejmowane przez Prezesa Funduszu i stwierdza nieważność uchwały lub decyzji w całości lub w części, w przypadku gdy narusza ona prawo lub prowadzi do niewłaściwego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej. Uprzejmie informuję, że w odniesieniu do zarządzenia Prezesa NFZ Nr 61/2007/DSOZ, stanowiącego przedmiot wystąpienia Pana Rzecznika, zostało wszczęte postępowanie z urzędu. Zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, Prezes NFZ został zobowiązany do złożenia wyjaśnień wobec zastrzeżeń do legalności badanego zarządzenia, m. in. w części dotyczącej limitów procentowych pacjentów z chorobami nienowotworowymi.

Natomiast odnosząc się do postulatu zakończenia prac nad wydaniem rozporządzenia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno -hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej, uprzejmie informuję, że projekt przedmiotowego rozporządzenia przeszedł konsultacje międzyresortowe i społeczne, a obecnie jest przygotowywany do dalszych prac legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku
/-/ Ewa Kopacz

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-Z-073-9380-3/BW/07

Pan

Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

Odpowiadając na pismo Pana Rzecznika z dnia 7 grudnia 2007 r., znak: RPO-570368-X/07/TG, w sprawie świadczeń z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej dla dzieci, w szczególności wyeliminowania z praktyki Narodowego Funduszu Zdrowia limitów dyskryminujących część nieuleczalnie chorych dzieci w dostępie do niezbędnej opieki medycznej obowiązujących na 2008 r. oraz wydanie rozporządzenia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych informacji.

Opieka paliatywno-hospicyjna jest istotną i integralną częścią opieki zdrowotnej, zabezpieczenie jej rozwoju winno być zgodne z „Rekomendacjami Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie organizacji opieki paliatywnej”, przyjętymi przez Komitet Ministrów w dniu 12 listopada 2003 roku.

W dokumencie tym zapisano, że opieka paliatywna nie sprowadza się do jedynie do opieki instytucjonalnej: jest raczej filozofią opieki, która może być zastosowana we wszystkich miejscach pobytu chorego. Zwykle obserwuje się tworzenie zespołów środowiskowych, które oferują opiekę nad chorym w jego własnym domu lub w domu opieki społecznej. Równie często obserwuje się inne modele opieki paliatywnej, prowadzonej w szpitalach. Jeżeli to możliwe, chorzy powinni mieć możliwość skorzystania z różnych form opieki, zależnie od ich potrzeb klinicznych i osobistych preferencji.

Zaleca się, aby rządy państw członkowskich:

- 1) Podjęły programowe, legislacyjne i inne działania konieczne dla opracowania ram dla spójnych i wszechstronnych narodowych regulacji prawnych w zakresie opieki paliatywnej;
- 2) Dążyły do zrealizowania, na ile jest to możliwe, ujętych w dokumencie działań;

3) Promowały rozwój współpracy międzynarodowej pomiędzy organizacjami, instytucjami badawczymi i innymi aktywnymi na polu opieki paliatywnej strukturami.

W odniesieniu do powyższych zaleceń, Ministerstwo Zdrowia podjęło działania związane z wypracowaniem ram prawnych dla rozwoju opieki paliatywnej, a w szczególności dla podniesienia jakości udzielanych świadczeń w ramach opieki paliatywno - hospicyjnej. Należy z całą stanowczością podkreślić, że działalność ośrodków opieki paliatywno-hospicyjnej w Polsce zasługuje na wyjątkowo dobrą ocenę. Zwraca uwagę wysokie zaangażowanie i umiejętności personelu łączone z empatią i poszanowaniem godności ciężko chorych, umierających i ich bliskich oraz dążeniem do zapewnienia najwyższego standardu świadczonych usług.

Mimo licznych osiągnięć należy zauważyć także, że pacjenci kwalifikujący się do opieki paliatywnej nie zawsze mogą korzystać ze świadczeń zdrowotnych udzielanych w ramach zakontraktowanej opieki paliatywnej. Wynika to, między innymi, z faktu, iż rozwój opieki paliatywnej w kraju jest nierównomierny. Różnice w rozmieszczeniu placówek opieki paliatywnej powodują więc nierównomierny dostęp pacjentów do tego rodzaju opieki. Odnotowuje się mniej ośrodków opieki paliatywno - hospicyjnej w rejonach wiejskich, więcej blisko dużych miast.

Zapoczątkowane w 2006 roku prace nad projektem rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej, przyczynią się z pewnością do poprawy opieki nad pacjentami wymagającymi świadczeń w zakresie opieki paliatywno - hospicyjnej. Przedmiotowy projekt jest po konsultacjach międzyresortowych i społecznych, a obecnie jest przygotowywany do dalszych prac legislacyjnych.

Kwestionowany przez Pana Rzecznika przepis sytuujący zasadę, iż zwiększenie liczby pacjentów nienowotworowych powyżej 50% wszystkich objętych opieką hospicjum domowego dla dzieci jest możliwe po uzyskaniu pisemnej zgody Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego NFZ, został określony w zarządzeniu 61/2007/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 19 września 2007 r., w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: opieka długoterminowa.

W ocenie Ministra Zdrowia, wyrażonej w piśmie z dnia 9 listopada br., skierowanym do Prezesa NFZ i przekazanym do wiadomości Pana Rzecznika, powyższy przepis nie znajduje uzasadnienia i powinien zostać usunięty, zgodnie z opiniami Konsultanta Krajowego w dziedzinie Medycyny Paliatywnej oraz Konsultanta Krajowego w dziedzinie Pediatrii.

W związku z brakiem odpowiedzi Prezesa NFZ na ww. pismo oraz stwierdzonymi w toku badania przedmiotowego zarządzenia zastrzeżeniami do legalności zawartych w nim przepisów, uprzejmie informuję, że działając na podstawie art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 163 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz art. 181 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz.

2135, ze zm.), zostało wszczęte z urzędu postępowanie w sprawie oceny zgodności ww. zarządzenia Nr 61/2007/DSOZ Prezesa NFZ, ze zm.

Przedstawiając powyższe, wyrażam serdeczne podziękowanie Panu Rzecznikowi za wyrażoną troskę o odpowiednie zabezpieczenie świadczeń z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej nad nieuleczalnie chorymi dziećmi.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
SEKRETARZ STANU
/-/ Krzysztof Grzegorek

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

W grudniu ubiegłego roku skierowałem do Pani Minister wystąpienie w sprawie standardów opieki paliatywno - hospicyjnej dla dzieci. Poinformowałem Panią Minister w tym wystąpieniu o swych dotychczasowych działaniach, dotyczących potrzeby wydania rozporządzenia, określającego podstawowe wytyczne regulujące funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej, udzielających świadczeń z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej, a także odejścia od limitowania liczby dzieci dotkniętych nieuleczalnymi schorzeniami innymi niż nowotworowe, objętych tą opieką w poszczególnych zakładach opieki zdrowotnej, w stosunku do liczby dzieci chorych na choroby nowotworowe (50%) oraz zobowiązania świadczeniodawców do każdorazowego uzyskiwania zgody dyrektora Oddziału Wojewódzkiego NFZ na udzielenie świadczenia. Ponadto, zwróciłem się do Pani Minister o przychylnie przyjęcie Karty Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu, podpisanej w dniu 29 listopada 2007 r.

W swej odpowiedzi z dnia 19 grudnia 2007 r., Pani Minister poinformowała mnie o wszczęciu z urzędu postępowania w trybie nadzoru, dotyczącego legalności przepisu *§18 ust. 2 pkt 6 zarządzenia Nr 61/2007/DZSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 19 września 2007 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju opieka długoterminowa*. Pani Minister zasygnalizowała także zakończenie konsultacji społecznych i międzyresortowych nad projektem *rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej*, co wskazywało na poważne zaawansowanie prac legislacyjnych.

Informacje te uzyskałem ponownie w piśmie z dnia 21 grudnia 2007 r., sygnowanym z upoważnienia Pani Minister przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia – Pana Ministra Krzysztofa Grzegorka. Jednakże -jak dotąd - przedmiotowe rozporządzenie nie pojawiło się w obiegu prawnym, zaś limit dyskryminujący część chorych śmiertelnie dzieci w dostępie do opieki

paliatywno - hospicyjnej, nadal stanowi obowiązującą zasadę w udzielaniu świadczeń z zakresu tej opieki.

Zwracam się więc do Pani Minister z uprzejmą prośbą o informacje o stanie prac w opisanych sprawach oraz przewidywanym terminie ich zakończenia.

Łączę wyrazy szacunku

/- /Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-Z-073-10614-2/BW/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo Pana Rzecznika z dnia 10 kwietnia 2008 r., znak: RPO-570368-X/07/TG w sprawie przekazania informacji na temat zaawansowania prac nad projektem rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej, w tym przekazania informacji na temat podjętych działań w zakresie odejścia od limitowania liczby dzieci dotkniętych nieuleczalnymi schorzeniami innymi niż nowotworowe, objętych tą opieką w poszczególnych zakładach opieki zdrowotnej, w stosunku do liczby dzieci chorych na choroby nowotworowe, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych informacji.

Pismem z dnia 11 grudnia 2007 r. Minister Zdrowia wszczął postępowanie administracyjne w celu oceny zarządzenia Nr 61/2007/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 19 września 2007 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: opieka długoterminowa, w kontekście jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz zbadania, czy prowadzi ono do niewłaściwego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej lub niezrównoważenia przychodów i kosztów Funduszu, zgodnie z uprawnieniami nadzorczymi ministra właściwego do spraw zdrowia, określonymi w art. 163 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.). W ramach tego postępowania, Minister Zdrowia zakwestionował wprowadzenie procentowego ograniczenia liczby pacjentów nienowotworowych mogących korzystać ze świadczeń opieki paliatywno - hospicyjnej, zawartego w:

- § 17 ust 1 pkt 2 załącznika do ww. zarządzenia, w brzmieniu następującym: „w hospicjum stacjonarnym/oddziale medycyny paliatywnej pacjenci z chorobą nowotworową stanowią nie mniej niż 80% chorych. Pacjenci z innymi schorzeniami, bez nadziei na wyleczenie mogą stanowić 20% ogółu pacjentów objętych opieką. Zwiększenie liczby pacjentów nienowotworowych powyżej 20%

jest możliwe po uzyskaniu zgody Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego Funduszu”,

- § 18 ust. 1 pkt 5 i 6 załącznika do zarządzenia, w brzmieniu następującym; „spośród pacjentów hospicjum domowego, co najmniej 80% stanowią osoby w schyłkowym okresie życia choroby nowotworowej; zwiększenie liczby pacjentów nienowotworowych powyżej 20% wszystkich objętych opieką jest możliwe po uzyskaniu zgody Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego Funduszu”,

- § 18 ust. 2 pkt 6 załącznika do zarządzenia, w brzmieniu następującym: „zwiększenie liczby pacjentów nienowotworowych powyżej 50% wszystkich objętych opieką jest możliwe po uzyskaniu pisemnej zgody Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego Funduszu”.

Minister Zdrowia zarzucił wyżej wymienionym przepisom zarządzenia, że utrudniają dostęp osób cierpiących na nieuleczalne schorzenia do opieki paliatywno - hospicyjnej, posługując się przy kwalifikacji do poszczególnych zakresów tych świadczeń kryteriami niemedyceznymi i zobowiązał Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia do złożenia stosownych wyjaśnień.

W odniesieniu do wyżej wymienionych zarzutów, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia argumentował za utrzymaniem w mocy zakwestionowanych przepisów, podnosząc, iż wprowadzenie procentowego ograniczenia liczby pacjentów nienowotworowych miało na celu zapewnienie lepszej dostępności pacjentom nowotworowym do świadczeń udzielanych w hospicjach stacjonarnych i domowych oraz wskazując na ryzyko nieograniczonego przepływu znacznej grupy pacjentów obłożnie i przewlekle chorych do opieki hospicyjnej po usunięciu obowiązujących limitów procentowych pacjentów nienowotworowych.

Minister Zdrowia, uznając przedłożone wyjaśnienia za niewystarczające, decyzją z dnia 21 marca 2008 r., stwierdził nieważność wyżej wymienionego zarządzenia, w części § 17 ust. 1 pkt 2, § 18 ust. 1 pkt 5 i 6, § 18 ust. 2 pkt 6 załącznika do zarządzenia. Na etapie postępowania administracyjnego Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia nie wniósł wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w trybie art. 127 § 3 k.p.a.

Zgodnie ze stanowiskiem, wyrażonym w wyżej wymienionej decyzji, pacjent nieuleczalnie chory, bez względu na rozpoznaną jednostkę chorobową, ma prawo oczekiwać, że jego uprawnienie do otrzymania określonych świadczeń opieki zdrowotnej będzie mogło być zrealizowane u świadczeniodawcy związanego umową z Narodowym Funduszem Zdrowia, niezależnie od liczby i proporcji pacjentów nienowotworowych w stosunku do ogólnej liczby pacjentów objętych terapią u tego świadczeniodawcy. Różnicowanie sytuacji pacjentów nienowotworowych i nowotworowych poprzez wskaźniki procentowe udziału poszczególnych grup pacjentów nieuleczalnie chorych w ogólnej liczbie pacjentów przebywających u danego świadczeniodawcy, jako że nie ma odzwierciedlenia we wskazaniach medycznych, co potwierdzają opinie wydane przez Konsultanta Krajowego w dziedzinie pediatrii i Konsultanta Krajowego w dziedzinie medycyny paliatywnej, stanowi naruszenie zasady równego dostępu świadczeniobiorców do świadczeń opieki zdrowotnej.

W odniesieniu do projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej, uprzejmie informuję, że przedmiotowy projekt jest już po konsultacjach międzyresortowych i społecznych, a obecnie jest przygotowywany do dalszych prac legislacyjnych. W dniu 5 maja 2008 r. odbędzie się konferencja uzgodnieniowa dotycząca projektu rozporządzenia w sprawie standardów z zakresu opieki paliatywno - hospicyjnej. Po wypracowaniu ostatecznej wersji projektu rozporządzenia, projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej zostanie, po akceptacji Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia, przekazany do Rządowego Centrum Legislacji.

Przedstawiając powyższe, wyrażam serdeczne podziękowanie Panu Rzecznikowi za wyrażoną troskę o odpowiednie zabezpieczenie świadczeń z zakresu opieki paliatywno- hospicyjnej dla pacjentów wymagających tego rodzaju świadczeń opieki zdrowotnej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

1.4. Zakażenia i choroby zakaźne

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

W środkach masowego przekazu pojawiły się doniesienia pod poruszającymi opinię publiczną tytułami („NFZ naraża wcześniaki”, „ Wcześniaki nie dostaną leku, który ratuje ich życie”) o wstrzymaniu przez Narodowy Fundusz Zdrowia finansowania humanizowanej immunoglobuliny monoklonalnej stosowanej w profilaktyce zakażeń układu oddechowego u wcześniaków oraz niemowląt z grup podwyższonego ryzyka zakażeń.

W istocie, zgodnie z treścią Komunikatu Prezesa NFZ z 7.12.2007 r. „Prezes Funduszu rozpatrując możliwość objęcia terapeutycznym programem zdrowotnym preparatu synagis (paliwizumab), zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o zlecenie Dyrektorowi Agencji Oceny Technologii Medycznych (AOTM) przygotowania rekomendacji dla ww. preparatu. Prośba Ministra Zdrowia trafiła do AOTM we wrześniu br. Ponadto Centrala Narodowego Funduszu Zdrowia do czasu wydania przez AOTM komunikatu co do zasadności stosowania synagisu w ramach farmakoterapii niestandardowej, wstrzymała finansowanie nowych wniosków o farmakoterapię niestandardową preparatem synagis, uprzednio rozpoczęte, za zgodą Narodowego Funduszu Zdrowia terapię synagisem, są kontynuowane. Ostateczną decyzję w sprawie stosowania synagisu w immunoprofilaktyce noworodków przeciw RSV, Prezes Funduszu wyda po zapoznaniu się z decyzją AOTM i jej uzasadnieniem .

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionując merytorycznej treści tego komunikatu zapoznał się jednak z opiniami wybitnych specjalistów w dziedzinie neonatologii. Grupa rekomendująca złożona z czołowych przedstawicieli polskiej neonatologii, w tym krajowego konsultanta ds. neonatologii przypomina, że wcześniaki stanowią specyficzną grupę pacjentów pediatrii, m.in. z tego powodu, że układ odpornościowy wcześniaka wykazuje niedojrzałość funkcji swoistych i nieswoistych mechanizmów obronnych. Specjaliści rekomendują stosowanie hybrydyzowanej, humanizowanej immunoglobuliny monoklonalnej w celu zapobiegania zakażeniom wirusem syncytium nabłonka oddechowego dolnych dróg oddechowych (Respiratory Syncytial Virus) u dzieci z grup zwiększonego ryzyka. Grupa ta obejmuje wcześniaki poniżej 32. tygodnia ciąży, niemowlęta m.in. z przewlekłą chorobą płuc, mukowiscydozą, dysplazją

oskrzelowo-płucną. Pacjenci z grupy ryzyka powinni otrzymywać jedną dawkę miesięcznie przez okres całego sezonu zwiększonej wirerii wirusa RS (od listopada do kwietnia).

Zgodnie z rozporządzeniem MZ z dnia 25 października 2002 r. w sprawie konsultantów krajowych i wojewódzkich (Dz.U.02.188.1582) § 5 do zadań konsultanta krajowego, należy między innymi kontrola dostępności do świadczeń zdrowotnych, a także wydawanie opinii o stosowanym postępowaniu diagnostycznym, leczniczym i pielęgnacyjnym w zakresie jego zgodności z aktualnym stanem wiedzy, z uwzględnieniem dostępności metod i środków. Jeżeli zatem konsultant krajowy w dziedzinie neonatologii uznaje, że dany lek ze ściśle określonych wskazań powinien być zastosowany, to zaprzestanie jego finansowania może nie tylko uzasadniać niepokój rodziców i lekarzy ale także wzbudzać wątpliwości co do przestrzegania praw dzieci do szczególnej opieki zdrowotnej.

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o zainteresowanie się Pani Minister poruszonym problemem i poinformowanie mnie o swoim stanowisku w tej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma Pana Rzecznika, znak: RPO-578927-X/08/JS, w sprawie wstrzymania przez Narodowy Fundusz Zdrowia finansowania humanizowanej immunoglobuliny monoklonalnej stosowanej w profilaktyce zakażeń układu oddechowego u wcześniaków oraz niemowląt z grup podwyższonego ryzyka zakażeń, uprzejmie informuję, że odpowiedź w przedmiotowej sprawie zostanie udzielona Panu Rzecznikowi w terminie późniejszym.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że opóźnienie w udzieleniu wyczerpującej odpowiedzi wynika z konieczności przeprowadzenia szczegółowej analizy przedmiotowego zagadnienia.

Z wyrazami szacunku
/-/ Ewa Kopacz

MZ-UZ-ZR-71 -11269-2/SK/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 17 marca 2008 r. (znak: MZ-UZ-ZR-71-11269-1/SK/08), w którym informowano o późniejszym udzieleniu odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika, w sprawie wstrzymania przez Narodowy Fundusz Zdrowia finansowania humanizowanej immunoglobiny monoklonalnej stosowanej w profilaktyce zakażeń układu oddechowego u wcześniaków oraz niemowląt z grup podwyższonego ryzyka *zakażeń* (znak: RPO-578927- X/O8/JS), uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień

Do podstawowych aktów prawnych, które regulują warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz zasady i tryb finansowania tych świadczeń należą: ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.), akty wykonawcze do tej ustawy oraz zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie szczegółowych warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w poszczególnych rodzajach, wydawane w oparciu o art. 102 ust. 5 pkt 21 i 25 oraz art. 146 ust. 1 pkt 1 i 3 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 35 ww. ustawy, świadczeniobiorcy przyjętemu do szpitala lub innego zakładu opieki zdrowotnej przeznaczanego dla osób potrzebujących całodobowych lub całodziennych świadczeń opieki zdrowotnej, oraz przy wykonywaniu zabiegów leczniczych i pielęgnacyjnych, diagnostycznych i rehabilitacyjnych przez podmioty uprawnione do udzielania świadczeń, a także przy udzielaniu przez te podmioty pomocy w stanach nagłych, zapewnia się bezpłatnie leki i wyroby medyczne, jeżeli są one konieczne do wykonania świadczenia.

Mając na uwadze kwestie, poruszone w piśmie Pana Rzecznika, dotyczące terapii produktem leczniczym Synagis (paliwizumab), uprzejmie informuję, że terapia lekiem Synagis, była finansowana przez Fundusz w ramach procedury farmakoterapii niestandardowej.

Jednak w ramach działań podejmowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, mających na celu aktualizację katalogu programów terapeutycznych, wdrożenie nowych programów oraz zakończenie finansowania technologii o wątpliwej efektywności klinicznej, we wrześniu 2007 roku, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia zwrócił się do Ministra Zdrowia, z prośbą o zlecenie Agencji Oceny Technologii Medycznych (AOTM) oceny technologii lękowej - stosowanie

paliwizumabu (Synagisu) w profilaktyce zakażeń syncytialnym wirusem oddechowym (ang. *respiratory syncytial virus* - RSV).

Stanowisko Rady Konsultacyjnej AOTM, dotyczące finansowania ze środków publicznych wskazanej technologii lękowej przyjęto na posiedzeniu Rady w dniu 22 listopada 2007 roku.

Zgodnie ze wskazanym stanowiskiem, Rada rekomenduje niefinansowanie ze środków publicznych stosowania paliwizumabu w profilaktyce zakażeń wirusem RS.

Uzasadniając rekomendację, Rada wskazała, iż dostępne dowody nie potwierdzają tezy, że podawanie paliwizumabu zmniejsza śmiertelność pacjentów, jak również, że długoterminowy wpływ profilaktyki na późniejsze powikłania zakażenia RSV, w tym zachorowania na astmę jest niepewny.

Ponadto Rada zaznaczyła, że z uwagi na bardzo wysokie koszty profilaktyki paliwizumabem i ograniczony do hospitalizacji efekt kliniczny, koszty uzyskania korzyści zdrowotnej pozostają nieakceptowalnie wysokie.

Przedmiotowa rekomendacja spowodowała wstrzymanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia wydawania zgód na finansowanie nowych wniosków o farmakoterapię niestandardową lekiem Synagis. Natomiast uprzednio rozpoczęte, za zgodą NFZ, terapie lekiem Synagis mogły być kontynuowane, w ramach procedury farmakoterapii niestandardowej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w związku z omawianą rekomendacją Rady Konsultacyjnej AOTM, podmiot odpowiedzialny złożył dodatkową dokumentację odnośnie efektywności klinicznej leku Synagis, która została przekazana do Agencji, w celu dokonania jej oceny, w tym wpływu na brzmienie wydanej rekomendacji.

Pragnę również poinformować, że w omawianej sprawie odbyło się w Ministerstwie Zdrowia spotkanie z udziałem Pani Prof. Ewy Helwich, Konsultanta Krajowego w dziedzinie Neonatologii. W nawiązaniu do ustaleń podjętych na przedmiotowym spotkaniu, Pani Konsultant przekazała do Ministerstwa Zdrowia dokumentację, obejmującą nowe doniesienia naukowe, dotyczące terapii lekiem Synagis w grupach dzieci szczególnie wysokiego ryzyka, która w najbliższych dniach zostanie przekazana do rozpatrzenia przez Agencję.

W związku z powyższym, uprzejmie informuję, że ewentualna zmiana rekomendacji może mieć wpływ na przywrócenie finansowania ze środków publicznych terapii lekiem Synagis.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Krzysztof Grzegorek

RPO-580594-X/08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z póź. zm.), zwracam się do Pani Minister z prośbą o udzielenie informacji w sprawie sygnalizowanych przez media zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży.

Z dniem 1 kwietnia 2007 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą (Dz. U. Nr 56, poz. 379). W § 2 tego rozporządzenia został wprowadzony zapis zobowiązujący pielęgniarkę albo higienistkę szkolną sprawujące profilaktyczną opiekę zdrowotną nad uczniem do przekazania w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie nowych uregulowań prawnych, lekarzowi sprawującemu profilaktyczną opiekę zdrowotną nad uczniem, kart uodpornienia, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. Nr 126, poz. 1384, z póź. zm.).

Tymczasem wg doniesień prasowych („Gazeta Prawna” 2007-10-15, „Metro” 2007-12-19, „Metro” 2008-01-25/27), po upływie pół roku od dnia wejścia w życie odnośnego rozporządzenia, do części lekarzy pierwszego kontaktu wciąż nie dotarły karty szczepień uczniów. Tylko w województwie lubelskim wskutek nieprzekazania lekarzom rodzinnym kart uodpornienia nawet kilkanaście tysięcy uczniów może mieć problemy z wykonaniem obowiązkowych szczepień ochronnych, ponieważ, wobec braku kart uodpornienia, nie jest możliwe wezwanie dzieci na szczepienia. Wg Polskiego Towarzystwa Pediatrycznego w województwie lubelskim na szczepienia zgłosiło się zaledwie 40% a w woj. mazowieckim nawet jeszcze mniej dzieci.

Biorąc pod uwagę znaczenie szczepień ochronnych dla zapewnienia bezpieczeństwa epidemiologicznego w naszym kraju zwracam się do Pani Minister z prośbą o ustosunkowanie się do niepokojących doniesień prasowych, których autorzy powołują się na wypowiedzi pracowników Ministerstwa Zdrowia lub jednostek naukowo -badawczych podległych Ministrowi Zdrowia. Za

szczególnie istotne należy uznać informacje na temat skali i przyczyn problemów w realizacji szczepień ochronnych na terenie kraju, a także na temat podejmowanych kroków zaradczych.

Jednocześnie zwracam się z prośbą o udzielenie informacji w istotnej sprawie podnoszonej przez Narodowy Fundusz Zdrowia w toku prac legislacyjnych nad ww. rozporządzeniem i wynikającej z faktu, iż w obowiązującym dziś porządku prawnym, każda osoba ubezpieczona w Narodowym Funduszu Zdrowia wybiera lekarza podstawowej opieki zdrowotnej a w imieniu dzieci czynią to rodzice lub opiekunowie. Wobec powyższego zasadne wydaje się uzyskanie informacji co do występowania oraz sposobu rozwiązywania problemów w realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych tych młodych ludzi, którzy nie zostali zarejestrowani (poprzez złożenie deklaracji) do żadnego lekarza podstawowej opieki zdrowotnej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-9968-6/WS/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 lutego 2008 r. znak: RPO-580594-X/08/JS zawierające prośbę o *udzielenie informacji w sprawie sygnalizowanych przez media zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży* uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Zakres i organizację obowiązkowych szczepień ochronnych dzieci i młodzieży reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o chorobach zakaźnych i zakażeniach* (Dz. U. Nr 126, poz. 1384, z późn. zm.). Szczegółowe regulacje prawne zawarte są w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2002 r. *W sprawie wykazu obowiązkowych szczepień ochronnych oraz zasad przeprowadzania i dokumentacji szczepień* (Dz. U. Nr 282 poz. 2018 z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2004 r. *w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą* (Dz. U. Nr 282 poz. 2814 z późn. zm.).

W kwietniu 2007 roku weszły w życie przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2007 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą* (Dz. U. Nr 56 poz. 379). Do czasu wejścia w życie nowych przepisów, w 11 województwach szczepienia dzieci były wykonywane w gabinetach lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, a tylko w 5 województwach (*w tym także w Warszawie i części miejscowości na Mazowszu oraz w Lubelskiem*) szczepienia wykonywały pielęgniarki w szkolnych gabinetach profilaktyki i pomocy przedlekarskiej.

Należy wyjaśnić, że wprowadzenie przedmiotowych regulacji nie wynikało z chęci ujednoczenia w Polsce sposobu realizacji szczepień ochronnych u uczniów, a zostało podyktowane koniecznością likwidacji 1,5 rocznego ostrego konfliktu lekarsko-pielęgniarskiego, braku

współpracy w zakresie wykonywania szczepień, a w części także zaniechania ich wykonywania na niektórych terenach Polski. Narastający konflikt pomiędzy lekarzami podstawowej opieki zdrowotnej a pielęgniarkami szkolnymi, dotyczący szkół w niektórych powiatach w województwie lubelskim, małopolskim i częściowo w wielkopolskim oraz nieskuteczność działań w celu jego likwidacji, podejmowanych między innymi przez Wojewodę Lubelskiego, Narodowy Fundusz Zdrowia, Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Lublinie, Okręgową Izbę Pielęgniarek i Położnych i inne zainteresowane podmioty spowodował, że zaistniała konieczność przygotowania odpowiednich regulacji prawnych, skutecznie niwelujących znaczące opóźnienia w realizacji szczepień, a w części szkół - wręcz zaniechanie ich wykonywania. Konflikt spowodowany był odmową kwalifikacji uczniów do szczepień na terenie szkół, przez lekarzy zrzeszonych w „Porozumieniu Zielonogórskim” (bezwzględny warunkiem przed szczepieniem jest lekarska kwalifikacja do szczepień w planowanym dniu szczepienia, do czego pielęgniarki nie mają kompetencji).

W związku z tym, niezależnie od wielu podnoszonych przez ekspertów zalet szczepienia uczniów przez pielęgniarki w szkolnych gabinetach profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, przygotowano projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2007 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą*. Przyjęty kierunek zmian - to nałożenie na właściwego dla ucznia lekarza podstawowej opieki zdrowotnej odpowiedzialności za realizację pełnej procedury szczepień zgodnie z obowiązującym kalendarzem szczepień. Tak więc. zawiadamianie rodziców/opiekunów dziecka o terminach szczepień, kwalifikacja do szczepienia, wykonanie szczepienia zgodnie z obowiązującym kalendarzem szczepień, dokumentowanie oraz prowadzenie sprawozdawczości realizuje właściwy dla ucznia lekarz podstawowej opieki zdrowotnej (wybrany na podstawie *deklaracji wyboru lekarza* złożonej przez rodziców/opiekunów dziecka).

W opinii Federacji Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”, która zrzesza większość świadczeniodawców podstawowej opieki zdrowotnej, w tym również kontraktujących świadczenia pielęgniarskie w środowisku nauczania i wychowania, *znowelizowane rozporządzenie w wielkiej mierze uporządkowało wcześniej istniejący stan rzeczy, jasno wskazując podmiot odpowiedzialny za organizację szczepień*. Opinię tę podzielają Konsultant Krajowy w dziedzinie medycyny rodzinnej oraz Konsultant Krajowy w dziedzinie pielęgniarstwa pediatrycznego.

Rzetelna ocena skutków wprowadzenia nowelizacji przepisów w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą, a zwłaszcza określenie poziomu wykonawstwa szczepień ochronnych w 2007 roku będą możliwe po opublikowaniu pełnych danych statystycznych, najwcześniej w połowie 2008 roku. Wówczas nastąpi zamknięcie okresu sprawozdawczego, weryfikacja i analiza danych na temat odsetka osób zaszczepionych, w porównaniu z populacją objętą obowiązkiem szczepień oraz porównanie danych z wynikami szczepień z lat ubiegłych. Wszelkie informacje na ten temat, które zawarte są w treści przesłanych

w załączeniu do wystąpienia artykułów prasowych, są przedwczesne i mogą skutkować wywołaniem zbędnych niepokojów społecznych.

Sygnalizowany w wystąpieniu Pana Rzecznika - w ślad za artykułami prasowymi - problem trudności w przekazywaniu dokumentacji szczepień przez pielęgniarki środowiska nauczania i wychowania lekarzom poza nie znajduje potwierdzenia w opinii wyrażonej przez Konsultanta Krajowego w dziedzinie pielęgniarstwa pediatrycznego. Zgodnie ze stanowiskiem Konsultanta, *pielęgniarki środowiska nauczania i wychowania przekazały karty uodpornienia w następujący sposób: a) protokołem zdawczo-odbiorczym bezpośrednio do praktyki lekarza lub b) poprzez rodziców za potwierdzeniem odbioru.* Nie wyklucza to sytuacji opóźnień w przekazaniu kart uodpornienia w jednostkowych przypadkach. Takie sytuacje nie uprawniają jednak autorów artykułów prasowych do uogólniania i wydawania opinii krzywdzącej większość rzetelnych świadczeniodawców. W stanowisku przedstawionym przez Konsultanta Krajowego w dziedzinie medycyny rodzinnej *proces przekazywania kart szczepień nie dotyczył wszystkich województw, bo np. w śląskim karty szczepień były zawsze zdeponowane w Praktykach Lekarzy Rodzinnych. Niedobór kart w województwie lubelskim wyniósł 5,5% i kształtował się podobnie, jak w latach ubiegłych.* Według informacji Konsultanta w dziedzinie medycyny rodzinnej *nie zgłaszano uchybień w realizacji szczepień w tym województwie.*

Należy przypomnieć, że do czasu wejścia w życie nowych przepisów, w 11 województwach szczepienia dzieci były już wykonywane w gabinetach lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, a tylko w 5 województwach (*w tym także w Warszawie i części miejscowości na Mazowszu oraz w Lubelskiem*) szczepienia wykonywały pielęgniarki w szkolnych gabinetach profilaktyki i pomocy przedlekarskiej.

Wobec faktu powoływania się w wystąpieniu (za autorami artykułów prasowych) na opinię Polskiego Towarzystwa Pediatrycznego, iż *w województwie lubelskim na szczepienia zgłosiło się zaledwie 40%, a w województwie mazowieckim nawet jeszcze mniej dzieci,* wystąpię do Polskiego Towarzystwa Pediatrycznego z prośbą o podanie szczegółowych danych z tego zakresu oraz ich źródła.

W związku z wyrażonym przez Pana Rzecznika zaniepokojeniem o bezpieczeństwo epidemiologiczne w kraju pragniemy poinformować, że - w opinii ekspertów z Departamentu Przeciwepidemicznego w Głównym Inspektoracie Sanitarnym - *szczepienia ochronne dzieci w wieku szkolnym są szczepieniami uzupełniającymi w stosunku do wykonywanych we wcześniejszych latach życia, dlatego pomimo wystąpienia ewentualnych przesunięć tych szczepień w czasie, nie powinno to stanowić zagrożenia dla zdrowia publicznego w postaci spadku uodpornienia populacji pod warunkiem, iż będą one uzupełnione tak szybko, jak to będzie możliwe. Informacja na temat stopnia zaszczepienia populacji będzie możliwa dopiero po zamknięciu okresu sprawozdawczego (połowa roku 2008).* Wówczas, w przypadku stwierdzenia ewidentnych różnic w porównaniu z latami ubiegłymi, stacje sanitarno-epidemiologiczne spowodują wzmożenie nadzoru nad

wyszczepialnością dzieci i młodzieży w powiatach, w których obserwuje się spadek wszczepialności, a także ewentualne wprowadzenie interwencyjnych szczepień ochronnych.

Sygnalizowany przez Pana Rzecznika problem realizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej (w tym szczepień ochronnych) w odniesieniu do dzieci i młodzieży, których rodzice/opiekunowie nie złożyli deklaracji wyboru do żadnego lekarza podstawowej opieki zdrowotnej budzi także nasz niepokój i aktualnie jest przedmiotem podjęcia działań w celu rozpoznania skali tego zjawiska. Ministerstwo Zdrowia zwróci się do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z prośbą o wsparcie w szczegółowym rozpoznaniu problemu.

Wobec przedstawionych powyżej faktów, pragnę zapewnić Pana Rzecznika, że profilaktyczna opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą jest przedmiotem szczególnej troski Ministra Zdrowia. Z tego powodu z uwagą monitorowane są skutki wejścia w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2007 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą*. Pozwoli to na dokonanie po zamknięciu okresu sprawozdawczego rzetelnej oceny tych skutków i korektę stwierdzonych nieprawidłowości.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 8 września 2008 r.

RPO-580594-X/08/AA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

W lutym bieżącego roku zwracałem się do Pani Minister z prośbą o udzielenie informacji w sprawie sygnalizowanych przez media zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży. W tej sprawie otrzymałem obszernie wyjaśnienie z dnia 11 marca 2008 r. (MZ-ZP-D-073-9968-6/WS/08), w świetle którego „rzetelna ocena skutków wprowadzenia nowelizacji przepisów w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą, a zwłaszcza określenie poziomu wykonawstwa szczepień ochronnych w 2007 roku, będą możliwe po opublikowaniu pełnych danych statystycznych, najwcześniej w połowie 2008 roku”.

Uprzejmie informuję, że Rzecznik Praw Obywatelskich zainteresowany jest wspomnianą oceną.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika w tej sprawie i udostępnienie wymienionej informacji.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-9968-1O/WS/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 września 2008 r., znak: RPO-580594-X/08/AA zawierające prośbę o *przedstawienie oceny skutków wprowadzenia nowelizacji przepisów w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą, a zwłaszcza realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych w 2007 roku* uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

W kwietniu 2007 roku weszły w życie przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2007 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą* (Dz. U. Nr 56 poz. 379). Obszerne wyjaśnienia dotyczące przyczyn zmian przepisów przedłożyłem Panu Rzecznikowi w piśmie MZ-ZP-D-073-9968-6/WS/08 z dnia 11 marca 2008 r.

Ocena skutków zmian w organizacji szczepień ochronnych wprowadzonych przedmiotowym rozporządzeniem, w opinii Konsultanta Krajowego w dziedzinie epidemiologii, winna być rozpatrywana w odniesieniu do:

1. odsetka dzieci i młodzieży objętych nadzorem w ramach Programu Szczepień Ochronnych (PSO),
2. stanu zaszczepienia dzieci i młodzieży objętych tym nadzorem.

W oparciu o dane z „*Kwartalnych sprawozdań*” przedkładane przez wszystkich świadczeniodawców przechowujących karty uodpornienia, można stwierdzić nadzór nad wykonawstwem szczepień uległ w 2007 r. osłabieniu. Potwierdziły to dane z „*Rocznych sprawozdań ze szczepień ochronnych za rok 2007*”. składanych niezależnie przez świadczeniodawców (także obowiązkowo) w ramach Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej. W porównaniu do 2006 r. w większości roczników dzieci i młodzieży do lat 18 powiększył się procentowy udział grupy, której kart uodpornienia nie ma u świadczeniodawców zobowiązanych do prowadzenia szczepień. W skrajnych przypadkach, różnice w punktach

procentowych pomiędzy 2007 a 2006 r. wynosiły (tabela 1): -2,1 pkt (17-latki); -1,8 pkt (18-latki) oraz -1,4 pkt (5- i 12-latki). Różnice te oznaczają, że pomiędzy 2007 a 2006 r. poza systemem szczepień ochronnych znalazło się dodatkowo odpowiednio ok.; 11,4 tys. (17-latki); 9,8 tys. (18-latki); 4,8 tys. (5-latki) i 6,4 tys. (12-latki) dzieci i młodzieży. Biorąc pod uwagę wszystkie roczniki, od niemowląt do młodzieży w 19 roku życia, poza systemem znalazło się dodatkowo około 44,1 tys. osób. Pogorszenie nadzoru nad obowiązkowym szczepieniem części populacji miało różną skalę na obszarze poszczególnych województw, ponadto w ramach województw nie obejmowało (proporcjonalnie) wszystkich roczników. Na przykład (tab. 1a do tab. 1c). w przypadku dzieci w 6 r.ż., przy zmniejszeniu się udziału dzieci objętych nadzorem w skali całego kraju o -1,4 pkt. procentowego, w woj. warmińsko-mazurskim różnica wynosiła - 4,2 pkt., w kujawsko-pomorskim -3,4 punktu, a w świętokrzyskim -3,2 punktu. W przypadku młodzieży w 13 r.ż. przy wskaźniku ogólnokrajowym -1,4 pkt, w woj. mazowieckim różnica wynosiła -5,0 pkt. w świętokrzyskim -2,4 pkt, a w podkarpackim i pomorskim -2,2 pkt; natomiast w przypadku młodzieży w 18 r.ż., przy wskaźniku ogólnokrajowym -2,1 pkt, w woj. mazowieckim różnica wynosiła -12,2 pkt. w świętokrzyskim -12,0 pkt, w podkarpackim -6,0 pkt, a w pomorskim -5,4 pkt. Może to świadczyć o lokalnych różnicach w organizacji szczepień.

Dane z *Rocznych sprawozdań ze szczepień ochronnych za rok 2007* potwierdziły wcześniejsze przewidywania, że zmiany organizacyjne wprowadzone rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2007 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą* (Dz. U. Nr 56 poz. 379) nie wpłynęły w drastyczny sposób na realizację kalendarza szczepień i stan zaszczepienia dzieci i młodzieży osiągnięty w 2007 r. (tab. 2 do tab. 7c). Należy podkreślić, że mowa jest o stanie zaszczepienia tych osób, których karty uodpornienia w dniu 31 grudnia 2007 r. znajdowały się u świadczeniodawców odpowiadających za realizację PSO. Niemniej, jeśli chodzi o większość szczepień, odnotowano pewne pogorszenie stanu zaszczepienia, szczególnie w rocznikach, które zgodnie z PSO powinny rozpocząć cykl szczepień lub otrzymać kolejną dawkę. Stosunkowo niewielkie różnice pomiędzy stanem zaszczepienia porównywalnych roczników w 2006 i 2007 r., nie mogą zmienić tej opinii, należy bowiem mieć na uwadze, że różnica o -0,1 pkt procentowego w stanie zaszczepienia rocznika oznacza, że w 2007 r. nie zaszczepiono w ogóle lub nie zaszczepiono kolejną dawką (w zależności od rocznika) od 350 do 510 osób więcej niż w 2006 r.

Analiza danych wykazała pogorszenie stanu zaszczepienia starszej młodzieży w niektórych województwach. W przypadku szczepień przeciwko błonicy-tężcowi odsetek 17-latków, którzy otrzymali trzecią dawkę przypominającą był w 2007 r. o 2,0 pkt procentowe niższy niż w 2006 r. (w woj. kujawsko - pomorskim o 14,8 pkt. a w świętokrzyskim o 11,5 pkt). a odsetek 18-latków o 5,3 pkt niższy (tab. 2 do lab. 2d). natomiast w przypadku wyrównawczych szczepień przeciwko wzw typu B, odsetek zaszczepionych ogółem 14-latków był w 2007 r. o 0,5 pkt niższy niż rok wcześniej (w woj. podkarpackim o 3,3 pkt. a woj. pomorskim o 2,7 pkt; tab. 7 do tab. 7c). W przypadku szczepień przeciwko polio czy odrze, pogorszenie się wykonawstwa szczepień w

2007 r.. stworzyło pewne zagrożenie dla utrzymania w Polsce osiąganego dotychczas wysokiego, wyrównanego na obszarze wszystkich województw, poziomu zaszczepienia, wymaganego w związku z międzynarodowymi programami eradykacji polio i eliminacji odrzy, w których uczestniczy Polska, (tab. 4 do tab. 4b, tab. 6 do tab. 6b).

Nie zanotowano pogorszenia się wykonawstwa szczepień (stanu zaszczepienia) w 2007 r. w przypadku szczepień przeciwko gruźlicy (tab. 8). przeciwko zakażeniom *Haemophilus influenzae* typu B (tab. 10), szczepienia dziewcząt przeciwko różyczce w ramach programu zapobiegania różyczce wrodzonej (tab. 9) oraz w przypadku szczepień przeciwko odrze/świnie/różyczce po 9 roku życia (tab. 5 i 5b).

Informuję Pana Rzecznika, że zwróciłem się w trybie pilnym do Konsultanta Krajowego w dziedzinie medycyny rodzinnej oraz Konsultanta Krajowego w dziedzinie pielęgniarstwa pediatrycznego o przeanalizowanie przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie realizacji Programu Szczepień Ochronnych oraz przedstawienie sposobu i rodzaju działań naprawczych.

Wyniki dokonanych analiz przekazałem również Prezesowi Narodowego Funduszu Zdrowia z prośbą o podjęcie działań w celu wyjaśnienia przyczyn nieprawidłowości w realizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży, w szczególności u świadczeniodawców w wykazanych w analizie województwach. Dotyczy to zarówno wykonawstwa szczepień przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, jak i braku posiadania kart uodpornienia w dokumentacji medycznej zadeklarowanych podopiecznych. Problemem do rozwiązania pozostaje wypracowanie takich działań, które pozwoliłyby na odnalezienie tych ubezpieczonych wśród dzieci i młodzieży, których rodzice do chwili obecnej nie złożyli deklaracji wyboru do lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. Pozwoliłoby to na wskazanie miejsca przechowywania ich kart uodpornienia, a tym samym wpłynęłoby na poprawę wykonawstwa szczepień.

Ponadto informuję, że 3 października 2008 r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 czerwca 2008 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu obowiązkowych szczepień ochronnych oraz zasad przeprowadzania i dokumentacji szczepień* (Dz. U. Nr 122, poz. 795). Tym samym kalendarz szczepień ochronnych został rozszerzony o dwie nowe szczepionki: przeciwko pneumokokom i ospie wietrznej dla dzieci narażonych w sposób szczególny.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia, obowiązkowymi szczepieniami finansowanymi ze środków Ministerstwa Zdrowia przeciwko pneumokokom zostaną objęte:

- dzieci od 2 miesiąca do 5 roku życia chorujące na: przewlekłe choroby serca z niewydolnością układu krążenia, schorzenia immunologiczno-hematologiczne, małopłytkowość idiopatyczną, ostrą białaczkę, chłoniaki, sferocytozę wrodzoną, asplenię wrodzoną lub po splenektomii, zespół nerczycowy o podłożu genetycznie uwarunkowanej strukturopatii, pierwotne zaburzenia odporności, zakażone HIV, przed planowanym przeszczepem lub po przeszczepie szpiku, narządów wewnętrznych lub wszczepieniu implantu ślimakowego,

- dzieci od 2 miesiąca do 5 roku życia po urazach i z wadami ośrodkowego układu nerwowego przebiegającymi z wyciekami płynu mózgowo-rdzeniowego,
- dzieci przedwcześnie urodzone do ukończenia 1 roku życia chore na dysplazję oskrzelowo-opłucną.

Obowiązkowymi szczepieniami finansowanymi ze środków Ministerstwa Zdrowia przeciwko ospie wietrznej zostaną objęte:

- dzieci do ukończenia 12 roku życia z upośledzeniem odporności o wysokim ryzyku ciężkiego przebiegu choroby, z ostrą białaczką limfoblastyczną w okresie remisji, zakażone HIV, przed leczeniem immunosupresyjnym lub chemioterapią,
- dzieci do ukończenia 12 roku życia z otoczenia osób wymienionych w poprzednim punkcie, które nie chorowały na ospę wietrzną.

Wprowadzenie wymienionych szczepień do Programu Szczepień Ochronnych było postulowane przez Radę Sanitarną przy Głównym Inspektorze Sanitarnym i zyskało poparcie ekspertów w dziedzinie pediatrii oraz chorób zakaźnych.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RPO-581156-X/08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z póź. zm.), powodowany niepokojem o jakość nadzoru epidemiologicznego i działań w zakresie oświaty zdrowotnej oraz troską o bezpieczeństwo zdrowotne dzieci, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie przyczyn notowanego od kilku lat wzrostu zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2 oraz o udzielenie informacji w przedmiocie podejmowanych przez resort środków zaradczych.

Już w ogłoszonym przez Ministra Zdrowia w dniu 30 kwietnia 2004 r. Narodowym Planie Zdrowotnym, zwrócono uwagę na fakt, że sytuacja epidemiologiczna biegunek stanowi wstępny, lecz ważny sygnał ostrzegawczy, gdyż zachorowania na biegunkę u dzieci do lat 2 uchodzą za czuły i wiarygodny wskaźnik stanu opieki zdrowotnej (nie tylko nad dziećmi).

Niestety, jak wskazują wyniki przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO analiz, Ministerstwo Zdrowia, wbrew opinii ekspertów, pozostawało w przekonaniu, że zakażenia jelitowe w grupie wiekowej 0 - 2 lata nie wykazują trendu wzrostowego, a jedynie sezonową i roczną zmienność a dalsze ograniczanie częstości występowania biegunek tylko w niewielkim stopniu zależy od działań kontrolnych organów państwa, a w większym stopniu od działań w zakresie promocji zdrowia i higieny codziennego życia polskich rodzin.

W konsekwencji takiego stanowiska nie zostały wówczas podjęte na szczeblu krajowym dostosowane do rangi problemu działania zaradcze w zakresie nadzoru epidemiologicznego i organizacji opieki nad małymi dziećmi oraz w zakresie profilaktyki i oświaty zdrowotnej. Rangę problemu wyznacza m.in. ciężkość przebiegu choroby - ok. 90% tych dzieci wymaga hospitalizacji - a także niekorzystny rozwój sytuacji epidemiologicznej w odniesieniu do biegunek u dzieci do lat 2.

W kolejnych latach, jak wskazują dane Państwowego Zakładu Higieny, odnotowywano **systematyczne** (a nie wykazujące zmienność sezonową lub roczną) **zwiększanie się** liczby zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2. W roku 2005 zarejestrowano 17 284 a w 2006 roku aż 21309 zachorowań na biegunki u dzieci w tej grupie wiekowej. Wg wstępnych danych PZH w roku 2007 odnotowano 22 683 zachorowań, co oznacza wzrost o ok. 30% w porównaniu do roku 2005.

Ponadto od końca ubiegłego roku obserwuje się napawające niepokojem o stan bezpieczeństwa zdrowotnego dzieci narastanie liczby zachorowań (1 941 w grudniu r. w porównaniu do 1 303 w grudniu 2006 - wzrost o ok. 50%; 3 245 w styczniu

2007 r. w porównaniu do 1 833 w styczniu 2007 r. - wzrost o 80%). Wiele wskazuje na to, iż jest to realny, a nie wynikający z poprawy zgłaszalności, wzrost zachorowań. Epidemiolodzy przypuszczają bowiem, że znaczące różnice w zapadalności na biegunki dzieci do lat 2 pomiędzy poszczególnymi województwami dowodzą raczej niedociągnięć w zakresie diagnostyki i nadzoru nad zgłaszaniem biegunek.

Potwierdzeniem pogarszającej się sytuacji w zakresie diagnostyki i rejestracji zakażeń jelitowych może być drastyczny spadek liczby dzieci profilaktycznie badanych w kierunku salmonellozy przed przyjęciem do szpitala lub żłobka (głównie dzieci do lat 2). I tak w roku 1998 przebadano 62 650 dzieci, w roku 2001 liczba badań spadła do 11 874, natomiast w roku 2006 badania wykonano zaledwie u 6 790 dzieci, przy czym u 445 (6,5%) z nich wykryto pałeczki Salmonella. Znaczący spadek liczby tzw. profilaktycznych badań w kierunku salmonellozy nakazuje z dużą ostrożnością traktować, wysuwane na podstawie danych pochodzących z oficjalnej rejestracji, wnioski o zmniejszaniu się w tym przypadku zapadalności i nosicielstwa.

Okazuje się ponadto, że i na oddziałach szpitalnych wykonuje się za mało (**pięciokrotnie mniej niż wynika to z potrzeb pacjentów**) badań mikrobiologicznych.

Taka sytuacja w przypadku biegunek o etiologii bakteryjnej rodzi trudności w doborze antybiotykoterapii celowanej. Z kolei w przypadku biegunek szpitalnych, które u ok. 70% dzieci mają etiologię wirusową, czynnikami ryzyka są m.in. zaniedbania higieniczne w trakcie opieki, niewystarczająca liczba pielęgniarek na oddziałach niemowlęcych, a także wielołożkowe sale (trzykrotnie wyższe ryzyko zakażenia w sali 4 - osobowej, niż w sali 1-2 osobowej). Rotawirusy odpowiedzialne za większość tych infekcji charakteryzują się wysoką zakaźnością i są szczególnie niebezpieczne dla najmłodszych dzieci. Specjaliści oszacowali, że w latach 1997 - 2000 występowało corocznie średnio 10753 biegunek szpitalnych o etiologii rotawirusowej i były one przyczyną od 15054 do 26882 dni dodatkowo spędzonych w szpitalu.

Mimo tak niekorzystnego kształtowania się w ostatnich latach sytuacji epidemiologicznej biegunek u dzieci do lat 2 nie są dostępne wiarygodne informacje na temat podejmowania skoordynowanych na szczeblu krajowym działań w zakresie oświaty zdrowotnej nakierowanych na zapobieganie infekcjom jelitowym u najmłodszych dzieci, w tym zakażeniom o etiologii rotawirusowej, oraz działań w zakresie poprawy warunków hospitalizacji małych dzieci,

nakierowanych na eliminację czynników usposabiających do rozprzestrzeniania się infekcji jelitowych. Informacje o lokalnych inicjatywach oświatowych państwowej inspekcji sanitarnej dotyczą głównie niewielkich populacji dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, obejmują przeważnie zapobieganie zatruciom pokarmowym w sezonie letnim i chorobom pasożytniczym i w większości nie zawierają danych ewaluacyjnych. Z kolei docierające do Rzecznika Praw Obywatelskich informacje, także medialne, przynoszą niepokojący obraz sytuacji w pediatrycznym leczeniu stacjonarnym.

Odnotować należy, iż w 2007 roku wprowadzono do programu szczepień ochronnych szczepienie przeciw rotawirusom ale tylko jako szczepienia zalecane, niefinansowane ze środków znajdujących się w budżecie Ministra Zdrowia. Dziecku, aby w pełni ochronić je przed biegunkami rotawirusowymi, należy podać dwie dawki szczepionki, a to oznacza koszt dla rodziny w wysokości ok. 700 zł. Nie ulega wątpliwości, że takie szczepienia nie są dostępne dla małych dzieci z rodzin gorzej sytuowanych. Dzieci te należą jednak do grupy podwyższonego ryzyka infekcji biegunkowych, w tym zakażeń rotawirusowych.

Wobec obserwowanego od kilku lat rosnącego trendu zachorowań małych dzieci na biegunki, mając na uwadze pogorszenie się sytuacji epidemiologicznej w tym zakresie w ostatnich miesiącach, należy zakładać, że podejmowane dotychczas działania zapobiegawcze są nieskuteczne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne wydaje się pilne uruchomienie programów polityki zdrowotnej państwa adresowanych do ogółu społeczeństwa (ale uwzględniających szczególne potrzeby grup podwyższonego ryzyka epidemicznego), opartych na sprawdzonych metodach i technikach oświaty zdrowotnej, zaopatrzonych w narzędzia ewaluacyjne.

Z drugiej strony należy zwrócić baczną uwagę na poprawę warunków hospitalizacji najmłodszych dzieci w aspekcie zapobiegania biegunkom szpitalnym. Nadanie tym działaniom należytej rangi na szczeblu krajowym wydaje się tym ważniejsze, iż wprowadzenie szczepień przeciwko zakażeniom rotawirusowym do programu obowiązkowych szczepień ochronnych może być utrudnione ze względu na bardzo wysokie koszty. Tym niemniej uprzejmie proszę Panią Minister o udzielenie informacji na temat liczby dzieci zaszczepionych w 2007 roku oraz na temat stanowiska resortu odnośnie warunków, które mogą zdecydować o wprowadzeniu szczepień obowiązkowych, przynajmniej u tych dzieci, które najbardziej narażone są na zakażenia rotawirusowe.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ prof. UW dr hab. Marek Zubik
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-10282- 1/KC/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 lutego 2008 r. znak: RPO-581156-X/08/JS zawierające prośbę o *zajęcie stanowiska w sprawie przyczyn notowanego od kilku lat wzrostu zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2 oraz o udzielenie informacji w przedmiocie podejmowanych przez resort zdrowia środków zaradczych* uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Sytuacja epidemiologiczna chorób zakaźnych, w tym zakażeń i zatruc pokarmowych występujących u dzieci do lat 2, jest przedmiotem szczegółowego nadzoru epidemiologicznego prowadzonego przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Na podstawie zgłoszeń zachorowań przygotowywane są dane epidemiologiczne publikowane w ukazujących się co 2 tygodnie raportach - meldunkach o zachorowaniach na choroby zakaźne i zakażeniach zgłoszonych w danym okresie sprawozdawczym oraz zawierające dane skumulowane od początku roku oraz porównawcze w analogicznym okresie roku poprzedniego. Jednocześnie, corocznie publikowane są w połowie roku kalendarzowego szczegółowe dane epidemiologiczne o zachorowaniach w roku poprzednim na objęte nadzorem zakażenia i choroby zakaźne - oparte o dane zweryfikowane. Na zlecenie Głównego Inspektora Sanitarnego dane te są weryfikowane i corocznie publikowane przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego - Państwowy Zakład Higieny w Warszawie w formie opracowania pt.: „*Choroby zakaźne i zatrucia w Polsce w roku..*”. Lektura tych danych za ostatnie lata była zapewne podstawą do przygotowania przez eksperta Biura RPO obecnego wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich.

W związku z przedstawioną już na wstępie wystąpienia negatywną oceną działań Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego w zakresie nadzoru epidemiologicznego i organizacji opieki nad małymi dziećmi oraz w zakresie profilaktyki i oświaty zdrowotnej -poproszono o stanowisko w przedmiotowej sprawie Pana Profesora Andrzeja Zielińskiego, Krajowego Specjalistę ds. Epidemiologii, Główny Inspektorat Sanitarny oraz departamenty merytorycznie Ministerstwa Zdrowia odpowiedzialne realizację zadań w przedmiotowym zakresie.

Zdaniem Pana Profesora Andrzeja Zielińskiego - Krajowego Specjalisty os. Epidemiologii, biegunki u dzieci do lat 2 mogą wprawdzie stanowić czuły i wiarygodny wskaźnik stanu opieki

zdrowotnej, ale jest to wskaźnik trudny do interpretacji obarczony szeregiem błędów przede wszystkim dlatego, że „biegunka” jest objawem nieswoistym, występującym w wielu chorobach, głównie w chorobach przenoszonych drogą pokarmową (choć nie tylko). Łączenie biegunek wywołanych przez kilka różnych patogenów w raportach opracowywanych przez PZH (pozycja „Biegunki u dzieci do lat 2; razem”), ma głównie uzasadnienie historyczne (wskazują na to podane przy tej pozycji kody ICD-10), a publikowane dane nie mogą być interpretowane w oderwaniu od innych danych przytaczanych w tych raportach. Tym bardziej nie mogą być jedyną podstawą do podejmowania decyzji administracyjnych. W opinii Pana Profesora, nie negując zagrożenia, jakie może nieść wystąpienie biegunki u małego dziecka (także u osoby w podeszłym wieku), nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w wystąpieniu, że *odsetek hospitalizowanych jest prostym odzwierciedleniem ciężkości przebiegu choroby*. Należy bowiem brać pod uwagę fakt, iż prawdopodobieństwo zgłoszenia do nadzoru przypadku hospitalizowanego jest większe, niż przypadku rozpoznanego i leczonego ambulatoryjnie.

Jako przykład z innej grupy zgłaszanych stanów można podać, że w 2007 roku w Polsce (według wstępnych danych) „hospitalizowano” np. 4,2% przypadków świerzbu oraz aż 13,9% przypadków wszawicy. Innym miernikiem ciężkości choroby i związanego z nią zagrożenia może być np. liczba zgonów spowodowanych przez zatrucia pokarmowe i zakażenia żołądkowo-jelitowe (zał.ryc.3). Należy zauważyć, że bardzo wysoki odsetek hospitalizacji występuje też w przypadku chorób, których diagnostyka rozwijana jest przede wszystkim przez laboratoria szpitalne. Do takich chorób zaliczają się między innymi nieżyty żołądkowo-jelitowe wywoływane przez rotawirusy, które są jedną z podstawowych przyczyn, a także wskaźników zakażeń szpitalnych.

Jak informuje Krajowy Specjalista ds. Epidemiologii, w świetle danych z nadzoru można stwierdzić, że z wyjątkiem zakażeń żołądkowo-jelitowych o etiologii wirusowej, nie stwierdza się w Polsce zwiększania się zapadalności w kategorii biegunek dzieci do lat 2 (zał. ryc. 1). W opinii Departamentu Przeciwepidemicznego w Głównym Inspektoracie Sanitarnym, ekspert Biura Rzecznika Praw Obywatelskich dokonuje wybiórczej i pobieżnej analizy danych pochodzących z nadzoru epidemiologicznego z kilku wcześniejszych lat, a następnie na ich podstawie wywodzi daleko idące wnioski dotyczące rzekomego narastania zagrożenia epidemiologicznego dla dzieci w wieku do lat 2, spowodowanego przez zakażenia jelitowe i zatrucia pokarmowe. Wysnuwa ponadto daleko idące wnioski dotyczące rzekomych zaniedbań poprzednich Ministrów Zdrowia w zakresie zapobiegania występowaniu biegunkom u dzieci do lat 2 i o pogarszaniu się jakości nadzoru epidemiologicznego. *Należy zauważyć, że do zakażeń i zatruc pokarmowych a dzieci do lat 2 dochodzi niemal wyłącznie w środowisku domowym. Liczba dzieci objętych opieką w formie zinstytucjonalizowanej np. w żłobkach, czy domach małego dziecka jest bowiem znikoma.* Tym samym, organy władzy publicznej mają jedynie niewielki wpływ na zapobieganie zakażeniom i zatruciom pokarmowym w środowisku domowym. Zapis art. 47 i 48 Konstytucji RP chroni bowiem rodzinę przed nadmierną ingerencją organów administracji publicznej w sferę życia prywatnego i rodzinnego. Pewien wpływ może odgrywać oświata zdrowotna kształtująca

zachowania prozdrowotne na rzecz zwiększania higieny życia codziennego polskich rodzin, higieny osobistej oraz higieny przygotowania posiłków w rodzinach dzieci do lat 2.

W opinii Departamentu Przeciwepidemicznego GIS, z niezrozumiałych powodów, ekspert Biura RPO kwestionuje powyższe stanowisko i stawia zarzut zaniechania podejmowania działań z zakresu nadzoru epidemiologicznego, opieki zdrowotnej nad małymi dziećmi oraz w zakresie profilaktyki opieki zdrowotnej. Departament wyjaśnia, iż cytowane w wystąpieniu stwierdzenie zawarte w Narodowym Planie Zdrowotnym, że *zachorowania na biegunką u dzieci do lat 2 uchodzą za czuły i wiarygodny wskaźnik epidemiologiczny* wynika z faktu, że o ile osoby dorosłe (w przypadku wystąpienia zakażenia lub zatrucia pokarmowego) podejmują przede wszystkim próby samoleczenia (dieta, powszechnie dostępne w aptekach leki bez recepty), to w przypadku wystąpienia biegunki u najmłodszych dzieci, z reguły udzielania jest im kwalifikowana pomoc medyczna (w około 95% są hospitalizowane), Prowadzona jest diagnostyka przyczyn biegunki, a rozpoznane przypadki zachorowań są zgłaszane do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Ekspert Biura RPO bez wskazania przesłanek merytorycznych kwestionuje również zjawisko sezonowej i rocznej zmienności występowania biegunek u dzieci i na podstawie analizy liczby zachorowań w latach 2005, 2006 i 2007 (dane za rok 2007 są jeszcze niezweryfikowane) formułuje całkowicie nieuprawnione i błędne opinie dotyczące długookresowych trendów wzrostu zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2. Istnienie rocznej zmienności liczby zachorowań na biegunki u dzieci obrazuje poniższa tabela.

	Zachorowania u dzieci w wieku do lat 2 na zakażenia pokarmowe (wg kodów ICD 10)				
	Zatrucia pokarmowe (A,05)	Biegunki bakteryjne (A.04)	Wirusowe zakażenia jelitowe (A,08)	Biegunki o prawdopodobnym zakaźnym pochodzeniu (A.09)	Biegunki razem (A.04 A.08 A.09)
2007	bd	bd	bd	9604	22683 i
2006	3947	2681	10036	8637	21354
2005	4261	2354	6877	8075	17306
2004	2145	2145	5672	8544	16361
2003	2349	2349	4610	9511	16470
2002	bd	2859	3781	11129	17769
2001	bd	2694	2681	9486	14861
2000	bd	3213	2240	12085	17538
1999	bd	2595	952	9599	13146
1998	bd	2930	498	9318	12746
1997	bd	bd	bd	bd	17383
1996	bd	bd	bd	bd	14443
1995	bd	bd	bd	bd	19525
1994	bd	bd	bd	bd	18780
1993	bd	bd	bd	bd	16819
1992	bd	bd	bd	bd	20714
1991	bd	bd	bd	bd	bd
1990	bd	bd	bd	bd	22366
1997	bd	bd	bd	bd	22233
1988	bd	bd	bd	bd	26859

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż od 1998 r. nadzór epidemiologiczny cechuje się większą swoistością. W większym bowiem stopniu prowadzone są badania mające na celu identyfikację czynników chorobotwórczych odpowiedzialnych za wystąpienie biegunki u dzieci, co pozwala uszczegółowić uzyskiwane dane epidemiologiczne dotyczące przyczyn zakażeń jelitowych u dzieci. W szczególności, poprawa swoistości nadzoru epidemiologicznego związana jest z identyfikowaniem ze wzrastającą obecnie częstością zakażeń wirusowych, jako przyczyny biegunek u dzieci.

Nie istnieją też przesłanki do podejrzewania, iż powodem zwiększonej liczby zachorowań na biegunki u dzieci w ostatnich 2 latach mogą być takie przyczyny, jak skażenie żywności lub wody pitnej przeznaczonych dla dzieci, jako że żywność i woda pitna jest bowiem objęta nadzorem bieżącym ze strony Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Weterynaryjnej zaś z chwila wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, zaostrzeniu uległy normy jakościowe i standardy sanitarne wymagane od przetwórców żywności oraz dostawców wody pitnej.

Odrębną kolejną kwestią poruszoną w obecnym wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich jest postulat powszechnego wykonywania badań profilaktycznych w kierunku zakażenia pałeczkami jelitowymi u dzieci przyjmowanych do szpitala lub żłobka. W opinii eksperta Biura RPO, *znaczący spadek liczby wykonywanych badań profilaktycznych z 62 650 w 1998 r. - do 6 790 w 2006 r., nakazuje z dużą ostrożnością traktować dane o zmniejszeniu się zapadalności na zakażenia wywołane pałeczkami jelitowymi Salmonella i zjawiska nosicielstwa tych pałeczek jelitowych u dzieci.*

Jak informuje Departament Przeciwepidemiczny GIS, trudno jest merytorycznie komentować to stwierdzenie, ponieważ nie wykonuje się, ani nie wykonywano w przeszłości badań profilaktycznych w kierunku zakażenia pałeczkami jelitowymi Salmonella. Wykonywane są jedynie:

1. badania diagnostyczne służące ustaleniu czynnika chorobotwórczego powodującego zakażenie jelitowe u osób chorych (wykonywane u osób z objawowym zakażeniem jelitowym),
2. badania dla celów sanitarno-epidemiologicznych w kierunku wykrywania nosicielstwa.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o chorobach zakaźnych i zakażeniach* (Dz. U. Nr 126, poz. 1384 z późn. zm.), obowiązek poddawania się badaniom dla celów sanitarno-epidemiologicznych może dotyczyć wyłącznie dzieci w wieku do lat 2, będących ozdrowieńcami po przebyciu biegunek salmonellozowych lub nosicielami pałeczek jelitowych Salmonella w następstwie wcześniejszego zakażenia jelitowego. Badanie służy ustaleniu występowania, a następnie ustąpienia nosicielstwa pałeczek jelitowych Salmonella. Obowiązujące przepisy nie stanowią podstawy prawnej do szerszego wykonywania badań dla celów sanitarno-epidemiologicznych w kierunku nosicielstwa pałeczek Salmonella u dzieci. Ponadto, bezprawne i naruszające prawa dzieci jest odmawianie hospitalizacji lub przyjęcia do żłobka dzieci będących bezobjawowymi nosicielami pałeczek jelitowych Salmonella (nosiciele nie mogą jedynie

podejmować pracy, przy wykonywaniu której, mieliby kontakt z wodą pitną lub żywnością oraz pracować z małymi dziećmi, ponieważ wiąże się to z koniecznością ich karmienia). Tak więc, *drastyczny zdaniem eksperta Biura RPO spadek wykonywania badań profilaktycznych w kierunku nosicielstwa pałeczek Salmonella* jest w istocie wynikiem wyłącznie merytorycznie prawidłowego kwalifikowania pacjentów do tych badań, a nie skutkiem zaniedbań i pogorszenia jakości nadzoru epidemiologicznego.

Kolejną kwestią poruszaną w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich jest zagadnienie dostępności diagnostyki mikrobiologicznej w szpitalach. Istotnie, w trakcie sprawowanego przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadzoru nad *szpitalnymi zespołami kontroli zakażeń zakładowych*, w zakresie kontroli występowania zakażeń szpitalnych oceniana jest m.in. liczba wykonywanych badań mikrobiologicznych w przeliczeniu na liczbę łóżek w roku. Przyjmuje się, że w szpitalach powinno być wykonywane rocznie ok. 100 badań mikrobiologicznych w przeliczeniu na 1 łóżko szpitalne. Taka wartość ww. wskaźnika zapewnia zarówno identyfikację czynników chorobotwórczych będących przyczyną zakażeń, jak też skuteczność nadzoru nad zakażeniami szpitalnymi przez *szpitalne zespoły kontroli zakażeń zakładowych*. Dokonana przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej analiza dotycząca liczby wykonywanych badań mikrobiologicznych w szpitalach wskazuje, że w większości oddziałów liczba badań mikrobiologicznych wynosi ok. 20 badań/ łóżko/rok. Jedynie w nielicznych typach oddziałów, tj. takich, w których z uwagi na zagrożenie zakażeniami szpitalnymi z racji ciężkości stanów i stosowanych inwazyjnych metod leczenia (np. oddziały OIOM, oddziały noworodkowe), badania mikrobiologiczne są wykonywane w liczbie około 60 badań/łóżko/rok.

Jak się wydaje, zbyt mała liczba badań mikrobiologicznych wykonywanych do celów diagnostycznych w szpitalach wynika z niedostatecznych możliwości diagnostycznych (często braku w szpitalu laboratorium mikrobiologicznego), a także prawdopodobnie ze zbyt niskich środków finansowych przekazywanych szpitalom w ramach kontraktu z NFZ -niewystarczających na prowadzenie kosztownej diagnostyki mikrobiologicznej u chorych w szpitalu. Powoduje to, iż nie jest możliwe w każdym przypadku stosowanie u chorych antybiotykoterapii celowej, zaś leczenie jest; prowadzone w oparciu o empiryczną wiedzę dotyczącą najczęściej występujących czynników chorobotwórczych i ich wrażliwości na poszczególne antybiotyki (tzw. antybiotykoterapia empiryczna).

Zdaniem Pana Profesora Andrzeja Zielińskiego, jako zjawisko niepokojące, potwierdzające zawartą w wystąpieniu tezę o niedostatecznej diagnostyce mikrobiologicznej, należy traktować utrzymywanie się w ostatniej dekadzie zbliżonej liczby rejestrowanych rocznie „bliżej nieokreślonych” (takich, u których nie ustalono czynnika etiologicznego) biegunek u dzieci do lat 2, pomimo oscylującego wokół 90% odsetka przypadków hospitalizowanych (zał. ryc.4).

Kolejnym zagadnieniem poruszonym w piśmie jest występowanie biegunek spowodowanych przez zakażenia rotawirusowe, a szerzących się w oddziałach dziecięcych. Tu

podzielamy opinię wskazującą na możliwe przyczyny zwiększające ryzyko szerzenia się zakażeń rotawirusowych w postaci ognisk epidemicznych, jakimi są duże zagęszczenia dzieci w oddziałach, zbyt mała liczba pielęgniarek (muszą jednocześnie zajmować się większą liczbą dzieci) oraz zaniedbania przestrzegania odpowiednich procedur higienicznych udzielania świadczeń zdrowotnych, które w każdym szpitalu powinny być opracowane, wdrożone i przestrzegane. Jak wykazano wyżej w związku z poprawą swoistości nadzoru nad biegunkami przez szerokie wykonywanie badań wykrywających zakażenia rotawirusowe, obecnie, wzrasta liczba rozpoznawanych przypadków biegunek rotawirusowych wśród ogólnej liczby zakażeń jelitowych.

W związku z dostępnością w Polsce szczepionki przeciw rotawirusom, szczepienie to zostało wymienione przez Głównego Inspektora Sanitarnego w Programie Szczepień Ochronnych, jako szczepienie zalecane. W opinii Departamentu Przeciwepidemicznego GIS - nie istnieją przesłanki merytoryczne do nałożenia na opiekunów dzieci obowiązku poddawania dzieci obowiązkowemu szczepieniu przeciw rotawirusom. Przesłankami uzasadniającymi konieczność nałożenia obowiązku poddawania się określonym szczepieniom ochronnym mogą być między innymi:

- zwalczanie zakażeń podlegających zwalczaniu na podstawie międzynarodowych umów dot. wykorzenia poszczególnych chorób zakaźnych (np. szczepienie przeciw poliomyelitis, przeciw odrze, a wcześniej przeciw ospie prawdziwej),
- zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, jakie może spowodować dana choroba zdrowia (zakażenia rotawirusowe zazwyczaj mają lekki przebieg i nie powodują trwałych następstw zdrowotnych przebycia choroby);
- wysoka efektywność szczepień mierzona wskaźnikiem koszt szczepień / koszt leczenia osób chorych, jako metody ograniczenia negatywnych społecznych skutków występowania chorób zakaźnych lub ich powikłań, a związanych z koniecznością ponoszenia ze środków publicznych wysokich wydatków na leczenie (np. szczególnie efektywne było nałożenie obowiązku szczepień przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B).

W odniesieniu do zakażeń rotawirusowych, z uwagi na bardzo obecnie wysoki koszt szczepionek, jak też niskie koszty leczenia zazwyczaj lekko przebiegających biegunek rotawirusowych, efektywność szczepień ochronnych byłaby bardzo niska. W związku z tym, w chwili obecnej nie przewiduje się wprowadzenia obowiązku poddawania się szczepieniom przeciw rotawirusom.

Jak informuje Krajowy Specjalista ds. Epidemiologii, w świetle wstępnych danych z „Rocznych sprawozdań ze szczepień ochronnych” przesłanych przez wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne do Zakładu Epidemiologii Państwowego Zakładu Higieny, w 2007 r. - przeciwko biegunce rotawirusowej (w skali całego kraju) zaszczepiono 11 069 dzieci w 1 roku życia (od 102 dzieci w województwie świętokrzyskim do 3742 dzieci w województwie mazowieckim).

Ograniczone środki budżetowe przeznaczone z budżetu na wykonywanie szczepień ochronnych muszą być przeznaczone w pierwszej kolejności na finansowanie rozszerzenia obowiązkowych szczepień ochronnych przeciw pneumokokom (*Streptococcus pneumoniae*) oraz przeciwdziałania zakażeniom pałeczkom *Haemophilus influenzae* - będących przyczyną ciężkich, niejednokrotnie zagrażających życiu zakażeń u najmłodszych dzieci. W dalszej kolejności konieczne jest również nałożenie obowiązku szczepień przeciw meningokokom (*Neisseria meningitidis* z gr. C).

Zakażenia szpitalne (jedna z głównych przyczyn współczesnych chorób zakaźnych) dotyczą wszystkich szpitali na świecie, nawet w najbardziej rozwiniętych krajach. Należy wyraźnie zaznaczyć, że samo zjawisko zakażenia szpitalnego nie jest uchybieniem szpitali, a nieodłącznym zjawiskiem hospitalizacji. Duże zgromadzenie chorych dzieci leczonych antybiotykami oraz stosowanie inwazyjnych technik diagnostycznych i leczniczych powoduje duże ryzyko zakażeń szpitalnych. Zakażenia szpitalne będą zawsze występowały, istotne jest jednak w jakim odsetku i w jakim szpitalu, Są zjawiskiem złożonym i wymagają wdrożenia rozwiązań właściwych dla danego kraju. Przyjętą w Polsce praktyką ograniczania zakażeń szpitalnych u dzieci jest skracanie okresu hospitalizacji oraz stosowania skutecznych probiotyków. Badania prowadzone przez Państwowy Zakład Higieny dostarczą wiele cennych danych dla opracowania polskich wymogów służących do oceny i kontroli zakażeń szpitalnych w Polsce.

Wyniki bieżących i doraźnych kontroli przeprowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) stały się podstawą do opracowania działań zaradczych na poszczególnych poziomach organizacyjnych i tak:

1. na poziomie nadzoru sprawowanego przez kierowników zakładów opieki zdrowotnej - zaplanowano zwiększenie nadzoru nad działalnością *zespołów i komitetów zakażeń szpitalnych* oraz wdrożenie aktywnych form monitorowania zakażeń szpitalnych w celu zwiększenia wykrywalności zakażeń szpitalnych, zwiększenie nadzoru nad procedurami zapobiegania zakażeniom szpitalnym (w szczególności higieny i dezynfekcji), zwiększenie liczby personelu fachowego wyspecjalizowanego w zakresie kontroli zakażeń szpitalnych oraz personelu medycznego sprawującego opiekę nad pacjentami;

2. na poziomie nadzoru sprawowanego przez Państwową Inspekcję Sanitarną - zwiększenie aktywności konsultacyjnej powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych dla zakładów opieki zdrowotnej w zakresie kontroli zakażeń szpitalnych oraz współpracy z zespołami kontroli zakażeń szpitalnych, wprowadzenie wspólnych kontroli z udziałem przedstawicieli nadzoru specjalistycznego;

3. na poziomie centralnym - Minister Zdrowia, Główny Inspektor Sanitarny, Narodowy Fundusz Zdrowia - ustalenie wspólnej z Narodowym Funduszem Zdrowia polityki motywacyjnej i egzekwowania wymogów prawnych przez szpitale w zakresie kontroli zakażeń szpitalnych, ułatwienie kształcenia epidemiologów szpitalnych i pielęgniarek epidemiologicznych,

obowiązkowe programy edukacyjne w ramach kształcenia przed i podyplomowego dla lekarzy i pielęgniarek.

Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS), jako organ nadzorujący - kontrolny, podejmuje ponadto szereg innych działań w celu zminimalizowania zagrożenia epidemicznego. W szczególności, można wymienić tu działania szkoleniowe personelu medycznego w zakresie obowiązków nałożonych na nich przez ustawodawcę w celu poprawy sytuacji epidemiologicznej i zminimalizowania występowania zakażeń zakładowych w zakładach opieki zdrowotnej. Nawiązała ścisłą współpracę z krajowymi i międzynarodowymi jednostkami zewnętrznymi w celu np. zwiększania czułości nadzoru epidemiologicznego, czy bezzwłocznego reagowania na pojawiające się nowe możliwości profilaktyki, co znajduje odzwierciedlenie w kolejnych edycjach programu szczepień ochronnych.

Krajowy Specjalista ds. Epidemiologii stoi na stanowisku, że w przypadku chorób szerzących się drogą pokarmową, których czynnikami etiologicznymi są zarówno wirusy, bakterie, jak i pasożyty - jednym z najważniejszych elementów profilaktycznych w zapobieganiu ich występowania i/lub szerzenia jest odpowiednia oświata zdrowotna, której istotną rolę podkreślono w wystąpieniu. Działalność oświatowa, w porównaniu ze szczepieniami ochronnymi (które są na ogół ukierunkowane tylko na jeden patogen), ma o wiele większe znaczenie i możliwości, ponieważ pozwala zapobiegać zachorowaniom wywołanym przez szerokie spektrum czynników patogennych.

Działania oświatowe, zwłaszcza w zakresie prawidłowego żywienia i pielęgnacji małego dziecka realizowane są już na poziomie profilaktycznej opieki zdrowotnej przez lekarza rodzinnego, położną środowiskową i pielęgniarkę środowiskową. Szczegółowy zakres i terminy realizacji tych działań zawarte są w załączniku 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu świadczeń opieki zdrowotnej, w tym badań przesiewowych oraz okresów, w których badania te są przeprowadzane (Dz. U. Nr 276, poz.2740).

W związku z tym, iż do większości zakażeń i zatruc pokarmowych dochodzi w warunkach domowych dziecka, należy uznać za konieczne uświadamianie o tym fakcie oraz o środkach zapobiegawczych rodziców małych dzieci przez fachowych pracowników medycznych zatrudnionych w podstawowej opiece zdrowotnej. W trakcie ich rutynowej codziennej pracy mają częsty kontakt z rodzicami dzieci do lat 2 i stanowią dla nich autorytet w propagowaniu prozdrowotnych zachowań.

Ponadto, aktualnie Główny Inspektorat Sanitarny inicjuje przedsięwzięcia promocji zdrowego stylu życia, zwłaszcza w zakresie zbilansowanej diety i aktywności fizycznej, które wynikają z niekorzystnej sytuacji epidemiologicznej chorób cywilizacyjnych w Polsce. Jednakże wojewódzkie i powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, na których obszarze działania występują choroby układu pokarmowego podejmowały w roku 2007 następujące działania:

- w województwie podlaskim - w powiecie bielskim i monieckim, pracownicy pionu

promocji zdrowia Powiatowej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej (PSSE) we współpracy z pracownikami zakładów opieki zdrowotnej i władzami lokalnymi zorganizowali działania edukacyjne na temat profilaktyki zakażeń pokarmowych dla mieszkańców powiatu, zamieścili informację o wyżej wymienionym przedsięwzięciu na stronie internetowej, dokonali dystrybucji materiałów oświatowo-zdrowotnych do zakładów opieki zdrowotnej, udzielali porad w tym zakresie. Działaniami objęto około 30 % mieszkańców wymienionych powiatów;

- w województwie pomorskim - Wojewódzka Stacja Sanitarno - Epidemiologiczna (WSSE) w Gdańsku i wszystkie PSSE w województwie we współpracy z dyrektorami szkół i zakładów opieki zdrowotnej, pielęgniarkami środowiska nauczania i wychowania organizowali prelekcje dla uczestników obozów pod namiotami na temat profilaktyki zatruc pokarmowych, przygotowali także ekspozycje wizualne oraz dostarczyli na płycie CD Pt „Bezpieczne lato” dla wszystkich organizatorów wypoczynku letniego;

- w województwie śląskim - PSSE w Rybniku, we współpracy z nauczycielami zorganizowała „Turniej Wiedzy o Zdrowiu” adresowany do uczniów, w trakcie którego propagowane były zagadnienia dotyczące higieny osobistej i higieny otoczenia. Działaniami objęto 18% szkół podstawowych i 100% gimnazjów;

- w województwie małopolskim - PSSE w Krakowie w okresie od maja do sierpnia 2007 r. propagowała prozdrowotne zachowania wśród dzieci, młodzieży i dorosłych, dostarczyła odbiorcom działań materiały informacyjno-edukacyjne na temat profilaktyki zatruc pokarmowych. Działaniami objęto ponad 5 000 dzieci, 24 000 rodziców i opiekunów oraz 4 500 pacjentów zakładów opieki zdrowotnej;

- w województwie kujawsko-pomorskim - PSSE w Bydgoszczy przeprowadziła akcję profilaktyczną pt. „Uroczystości komunijne bez zatruc pokarmowych”, której głównym celem było zapobieganie zatruciom i zakażeniom pokarmowym w czasie organizowania uroczystości komunijnych poprzez działania informacyjno edukacyjne wśród społeczności lokalnej. Akcja przeprowadzona została w okresie od marca do sierpnia 2007 r. Grupą docelową byli rodzice i opiekunowie dzieci przystępujących do 1 Komunii. Ponadto Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Żninie wydał materiały nt. „Inspekcja Sanitarna przypomina i ostrzega”, natomiast Starostwo Powiatowe w Nakle sfinansowało wydanie ulotek „Jak należy postępować, aby uniknąć zatrucia pokarmowego”. PSSE w Nakle objęła wyżej wymienionymi działaniami ok. 20 000 rodziców i opiekunów;

- w województwie lubelskim - PSSE w Kraśniku we współpracy z dyrektorami szkół, TV Kablową zorganizowała szkolenia i pogadanki na temat profilaktyki zatruc pokarmowych w okresie letnio - jesiennym 2007 r. Odbiorcami szkoleń było ok. 203 000 uczestników wypoczynku: dzieci, młodzieży i dorosłych. Ponadto PSSE Ryki przeprowadziła edukację dotyczącą profilaktyki zakażeń rotawirusami.

Powyższe przedsięwzięcia, inicjowane przez specjalistów ds. edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia Państwowej Inspekcji Sanitarnej wynikały ze środowiskowych potrzeb zdrowotnych oraz bieżącej sytuacji epidemiologicznej. Działania w tym zakresie nadal są i będą kontynuowane w zależności od potrzeb i sytuacji epidemiologicznej.

Odnosząc się do wniosku zawartego w wystąpieniu dotyczącego *pilnego uruchomienia programów polityki zdrowotnej państwa adresowanych do ogółu społeczeństwa ale uwzględniających szczególne potrzeby grup podwyższonego ryzyka epidemicznego* uprzejmie informuję, że w świetle przedstawionych powyżej opinii nadzoru epidemiologicznego o sytuacji epidemiologicznej w kraju, a także niepotwierdzenia konieczności realizacji programu polityki zdrowotnej w przedmiotowym zakresie przez Konsultanta krajowego w dziedzinie pediatrii, jak również mając na względzie bardzo ograniczone, nieadekwatne do potrzeb limity środków finansowych przewidzianych na programy zdrowotne Ministra Zdrowia - aktualnie, nie planuje się wdrożenia wnioskowanego programu. Obecnie, statystyki medyczne wskazują, że głównymi problemami zdrowotnymi w Polsce (ze względu na wysoką umieralność) są: choroby układu krążenia, nowotwory oraz wypadki i urazy. Realizowane obecnie programy zdrowotne Ministra Zdrowia dotyczą przede wszystkim tej problematyki.

Przedstawiając powyższe wyrażam ubolewanie, że ekspert Biura Rzecznika Praw Obywatelskich poddając, jak wykazano wyżej, często nieuzasadnionej i merytorycznie błędnej krytyce nadzór epidemiologiczny nad chorobami zakaźnymi oraz politykę zdrowotną prowadzoną przez poprzednich Ministrów Zdrowia, nie podjął jakichkolwiek prób uzyskania wiarygodnych wyjaśnień od Głównego Inspektora Sanitarnego kierującego Państwową Inspekcją Sanitarną na podstawie przepisów *ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U z 2006 r. Nr 122, poz. 851 z późn. zm.), rzeczowo właściwego do opracowywania analiz epidemiologicznych w odniesieniu do występowania chorób zakaźnych.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-581156-X/08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 15 grudnia 2008 r.

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w sprawie zachorowań na biegunkę u dzieci do lat 2 (RPO-581156-X/08/JS z 11 lutego 2008 r. oraz MZ-ZP-D-073-10282-I/KC/08 z 14 marca 2008 r.) oraz w świetle najnowszych danych o kształtowaniu się sytuacji epidemiologicznej w 2008 roku zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska oraz udzielenie informacji w przedmiocie podejmowanych przez resort środków zaradczych.

W pierwszym wystąpieniu Rzecznika zostały przywołane opinie ekspertów Ministerstwa Zdrowia formułowane już w 2004 roku, którzy, w kontekście zachorowań na biegunki u dzieci, wyrażali uzasadniony niepokój - przede wszystkim o stan i zakres diagnostyki mikrobiologicznej, nadzoru epidemiologicznego, a także o jakość opieki zdrowotnej nad dziećmi.

Ważnym źródłem informacji dla Rzecznika był też Raport 2005 - 2006 Rządowej Rady Ludnościowej - Sytuacja demograficzna Polski - zawierający dane i wnioski Krajowego Specjalisty ds. Epidemiologii, który biegunki u dzieci do lat dwóch uznał za poważny problem epidemiologiczny i zwrócił uwagę na niedostatki w zakresie prewencji i nadzoru epidemiologicznego.

Należy podkreślić, że dane epidemiologiczne za rok 2007, kiedy to zarejestrowano aż 22 683 biegunki, co oznaczało wzrost o niemal 40% w porównaniu do roku 2004, w pełni uzasadniały niepokój Rzecznika w kwestii zagrożenia bezpieczeństwa epidemiologicznego dzieci.

Sprawą przesądzającą o zajęciu się problemem przez Rzecznika Praw Obywatelskich były narastające na przełomie lat 2007/2008 zakłócenia w funkcjonowaniu szpitali pediatrycznych, co w opinii specjalistów, może mieć wpływ na pogorszenie się warunków sanitarnych oddziałów i szerzenie się zakażeń szpitalnych. Zagrożenie jest tym większe, iż na oddziałach szpitalnych wykonuje się za mało (pięciokrotnie mniej niż wynika to z potrzeb pacjentów) badań mikrobiologicznych.

Mimo tak niepokojących opinii ekspertów, w odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia na wystąpienie Rzecznika znalazły się przeciwstawne informacje odnośnie do:

- rzekomego narastania zagrożenia epidemiologicznego dla dzieci w wieku do lat 2, spowodowanego przez zakażenia jelitowe;
- rzekomego pogarszania się jakości nadzoru epidemiologicznego;
- rzekomych zaniedbań w zakresie zapobiegania biegunkom u dzieci do lat 2.

Argumentacja użyta do uzasadnienia tych twierdzeń wzbudziła jednak moje poważne wątpliwości.

Po pierwsze dla podważenia opinii lekarzy - epidemiologów o narastaniu zagrożenia epidemiologicznego przedstawione zostały liczby bezwzględne zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2. w okresie ostatniego XX - lecia. Tymczasem np. porównanie danych z roku 1989, kiedy to zarejestrowano 22233 dzieci do lat 2. chorujące na biegunki, z rokiem 2007, w którym odnotowano 22683 takich przypadków, nie oddaje rzeczywistego obciążenia populacji małych dzieci zachorowaniami, ponieważ w tym czasie populacja ta zmniejszyła się o jedną trzecią. Trudno zrozumieć dlaczego dla oceny zagrożenia epidemiologicznego nie zostały użyte standaryzowane współczynniki zachorowań w poszczególnych latach. Należy przy tym zauważyć, iż w: przypadku jersiniozy, które to zakażenie jelitowe w latach 2004 -2007 odnotowano odpowiednio u 84; 135; 199; i 243 osób, nadzór sanitarny przekazał do opinii publicznej w połowie bieżącego roku informacje o alarmującym wzroście zachorowań (w okresie 11. miesięcy 2008 roku zarejestrowano 224 zachorowania).

Po drugie zakwestionowanie ocen specjalistów i krajowych konsultantów o pogarszaniu się jakości nadzoru epidemiologicznego nie zostało uwiarygodnione w stopniu wystarczającym. Tymczasem dostępne są udokumentowane opinie ekspertów, iż niedostatki w nadzorze epidemiologicznym istnieją i utrudniają racjonalne planowanie działań z dziedziny zdrowia publicznego, w tym alokację środków finansowych, a także stanowią przeszkodę w pozyskiwaniu podstawowej wiedzy o zmianach rozpowszechnienia chorób i obciążenia społeczeństwa chorobami zakaźnymi. W dniu 19-05-2008 ukazał się dramatyczny w swej wymowie apel Krajowego Specjalisty ds. Epidemiologii do lekarzy o skrupulatne dokonywanie obowiązkowych zgłoszeń zachorowań i niepożądanych odczynów poszczepiennych (NOP), uzasadniony faktem ciągle jeszcze niedostatecznej i bardzo zróżnicowanej terytorialnie zgłaszalności chorób zakaźnych i NOP w Polsce i zilustrowany m.in. w odniesieniu do biegunek u dzieci do lat 2. Pragnę w tym miejscu wyrazić przekonanie, iż apele mogą okazać się niewystarczającym instrumentem poprawy sytuacji i powinny im towarzyszyć konkretne przedsięwzięcia zaradcze organów i instytucji odpowiedzialnych za nadzór epidemiologiczny.

Po trzecie odrzucenie opinii co do zaniedbań w zakresie zapobiegania biegunkom u dzieci do lat 2. nie zostało poparte informacjami, które świadczyłyby o podjęciu skoordynowanych na

szczeblu krajowym działań w zakresie oświaty zdrowotnej nakierowanych na zapobieganie infekcjom jelitowym u najmłodszych dzieci, w tym zakażeniom o etiologii rotawirusowej, oraz działań w zakresie poprawy warunków hospitalizacji małych dzieci, nakierowanych na eliminację czynników usposabiających do rozprzestrzeniania się infekcji jelitowych. Informacje o lokalnych inicjatywach oświatowych państwowej inspekcji sanitarnej dotyczą głównie niewielkich populacji dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym i obejmują przeważnie zapobieganie zatruciom pokarmowym w sezonie letnim i chorobom.

Inne stwierdzenia, np. że do zakażeń i zatruc pokarmowych u dzieci do lat 2. dochodzi niemal wyłącznie w środowisku domowym a zakażenia rotawirusowe zazwyczaj mają lekki przebieg i nie powodują trwałych następstw zdrowotnych oraz wiążą się z niskimi kosztami leczenia, wydają się stać w sprzeczności z ogólnie dostępnymi w raportach i literaturze naukowej opiniami ekspertów, którzy alarmują o innych ważnych źródłach zakażeń, np. w środowisku szpitalnym. Ponadto podważanie wiarygodności obowiązującego sposobu rejestracji biegunek, poprzez uznanie go za historyczny, może przyczynić się do pogłębienia dysfunkcji obecnego systemu rejestracji. Tymczasem w Raportcie Rządowej Rady Ludnościowej podane są wyniki wielośrodkowych, przekrojowych badań prospektywnych, wg których oszacowano, że w latach 1997 - 2000 występowały corocznie średnio 10753 biegunki szpitalne o etiologii rotawirusowej i były one przyczyną od 15054 do 26882 dni dodatkowo spędzonych w szpitalu. Uznano, iż czynnikami ryzyka biegunek szpitalnych są m.in. zaniedbania higieniczne w trakcie opieki, niewystarczająca liczba pielęgniarek na oddziałach niemowlęcych, a także wielołożkowe sale (trzykrotnie wyższe ryzyko zakażenia w sali 4 - osobowej, niż w sali 1-2 osobowej). Wg specjalistów rotawirusy odpowiedzialne za większość tych infekcji charakteryzują się wysoką zakaźnością i są szczególnie niebezpieczne dla najmłodszych dzieci.

Powyższe uwagi przekazuję z nadzieją iż zostaną wykorzystane do przeprowadzenia pilnych analiz mających na celu ustalenie wszystkich uwarunkowań i przyczyn alarmującego wzrostu zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2. w roku bieżącym i do zaplanowania niezbędnych działań w obszarze zdrowia publicznego.

Wg meldunków NIZP - PZH w okresie 11. miesięcy tego roku zarejestrowano 27066 dzieci chorujących na biegunki, co w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego (20749 zachorowań) oznacza wzrost o 6317 przypadków, tj. o ok. 30%. W okresie ostatnich dwudziestu lat nigdy nie odnotowano tak wysokiej liczby zachorowań. Już w ogłoszonym przez Ministra Zdrowia w dniu 30 kwietnia 2004 r. Narodowym Planie Zdrowotnym, zwrócono uwagę na fakt, że sytuacja epidemiologiczna biegunek stanowi wstępny, lecz ważny sygnał ostrzegawczy, gdyż zachorowania na biegunkę u dzieci do lat 2 uchodzą za czuły i wiarygodny wskaźnik stanu opieki zdrowotnej (nie tylko nad dziećmi).

Mimo to, jak wykazały wyniki przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO analiz, Ministerstwo Zdrowia, wbrew ostrzeżeniom własnych ekspertów, pozostawało w przekonaniu, że

zakażenia jelitowe w grupie wiekowej 0-2 lata nie wykazują trendu wzrostowego, a jedynie sezonową i roczną zmienność a dalsze ograniczanie częstości występowania biegunek tylko w niewielkim stopniu zależy od działań kontrolnych organów państwa, a w większym stopniu od działań w zakresie promocji zdrowia i higieny codziennego życia polskich rodzin.

Niestety, analogiczne podejście prezentowane jest zarówno w odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia na wystąpienie Rzecznika, jak i w najnowszym raporcie Głównego Inspektora Sanitarnego - Stan sanitarny kraju 2007.

Wobec dramatycznego kształtowania się sytuacji epidemiologicznej biegunek u małych dzieci w roku 2008 i pilnej potrzeby podjęcia konkretnych kroków zaradczych zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą rozważenie możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego z uwzględnieniem ewentualnej weryfikacji dotychczasowego paradygmatu działania organów zdrowia publicznego.

Z punktu widzenia Rzecznika Praw Obywatelskich brakuje podstaw do obciążania środowiska domowego wyłączną odpowiedzialnością za systematyczny w ostatnich latach trend wzrostowy zachorowań na biegunki, w tym za alarmujący wzrost zakażeń w roku bieżącym, ponieważ nie są mi znane wiarygodne informacje o gwałtownym pogorszeniu się w tym czasie stanu sanitarnego gospodarstw domowych i radykalnym obniżeniu standardów higienicznych polskich rodzin. Dysponuję natomiast szeregiem wiarygodnych ekspertyz i opinii, w tym stanowiskiem Polskiego Towarzystwa Pediatrycznego, odnośnie do pogarszania się standardów opieki profilaktyczno - leczniczej nad matką i dzieckiem oraz dysfunkcji w pediatrycznym leczeniu szpitalnym, co niewątpliwie powoduje wzrost zagrożeń zakażeniami szpitalnymi i powinno być wzięte pod uwagę w analizie sytuacji epidemiologicznej biegunek u małych dzieci. Wydaje się oczywiste, iż na podstawie wyników takich analiz powinny być podjęte na szczeblu krajowym dostosowane do rangi problem działania zaradcze w zakresie nadzoru epidemiologicznego i organizacji opieki nad małymi dziećmi oraz w zakresie profilaktyki i oświaty zdrowotnej.

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14. Poz. 147 ze zm.). zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach.

Łączę wyrazy szacunku
-/Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-10006-15/WS/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 15 grudnia 2008 r. znak: RPO-581156-X-/08/JS, zawierające prośbę o rozważenie możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego „*wobec dramatycznego kształtowania się sytuacji epidemiologicznej biegunek u małych dzieci w roku 2008*”, uprzejmie informuję, że zgodnie z Pana prośbą postępowanie takie zostało przeprowadzone. Wyniki tego postępowania, jak również stanowisko Ministerstwa Zdrowia, przedstawiam poniżej. Równocześnie pragnę przeprosić za zwłokę w udzieleniu odpowiedzi, która spowodowana została koniecznością dokonania stosowanych wyjaśnień.

Podjmując wyjaśnienie sytuacji epidemiologicznej biegunek u małych dzieci w roku 2008, czuję się zobowiązany stwierdzić, że treść znacznej części wystąpienia Pana Rzecznika wskazuje na jego polemiczny charakter ze stanowiskiem Ministra Zdrowia przedstawionym w piśmie z dnia 14 marca 2008 r., znak: MZ-ZP-n-073-10282-1/KC708, zawierającym ocenę zagrożenia epidemiologicznego oraz działań podejmowanych w zakresie zapobiegania biegunkom u dzieci do lat 2. Treść przesłanego aktualnie wystąpienia wydaje się wskazywać dążenie do udowodnienia wcześniej postawionej tezy o *dramatycznym kształtowaniu się sytuacji epidemiologicznej biegunek u małych dzieci* oraz wskazanie na *pilną potrzebę podjęcia konkretnych kroków zaradczych* w postaci wprowadzenia do Programu Szczepień Ochronnych powszechnego obowiązkowego szczepienia przeciwko wirusom *Rota* finansowanego z budżetu Ministra Zdrowia. W przedłożonym piśmie zakwestionowano bowiem rzetelność danych epidemiologicznych zawartych w odpowiedzi Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2008 r. oraz określono jako niedostateczną jakość nadzoru epidemiologicznego oraz działań profilaktycznych w zapobieganiu biegunkom u małych dzieci.

Mając na względzie potrzebę rzetelnego wyjaśnienia problemu, przedstawionego w wystąpieniu Pana Rzecznika, uwzględniającego najbardziej aktualną wiedzę medyczną oraz dane epidemiologiczne, z prośbą o stanowisko i merytoryczną opinię w tej sprawie Ministerstwo Zdrowia zwróciło się do następujących osób i podmiotów: Konsultanta Krajowego w dziedzinie

epidemiologii. Konsultanta Krajowego w dziedzinie chorób zakaźnych, Konsultanta Krajowego w dziedzinie pediatrii, Konsultanta Krajowego w dziedzinie medycyny rodzinnej. Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Polskiego Towarzystwa Pediatrycznego.

Z przedłożonych Ministrowi Zdrowia, pisemnych stanowisk ekspertów wynika, iż wymienieni eksperci nie podzielają opinii Pana Rzecznika o *dramatycznym wzroście zachorowań na biegunki dzieci do lat 2*. Według informacji przekazanej przez Konsultanta Krajowego w dziedzinie epidemiologii oraz Głównego Inspektora Sanitarnego, w świetle danych z rutynowego nadzoru z lat 1998-2007, nie obserwowano w Polsce znaczącego zwiększania się zapadalności na biegunki dzieci do lat 2. Wstępne dane o zachorowaniach zarejestrowanych w 2008 r. oraz udostępnione przez GUS wstępne dane o przyczynach zgonów zarejestrowanych w 2007 r. wskazują, że trendy obserwowane w ostatniej dekadzie 2008 roku nie uległy zmianie. Dotyczy to również oceny niewątpliwie niekorzystnego zjawiska, jakim jest utrzymywanie się w ostatnim dziesięcioleciu zbliżonej zapadalności na biegunki, w których nie ustalono czynnika etiologicznego (załącznik, ryc. 1). W tym przypadku, od roku 2009 zostaną wprowadzone zmiany w sposobie raportowania zachorowań o nieustalonym czynniku etiologicznym, które dostarczą nadzorowi informacji, w jakim stopniu wynika, to z niepodejmowania żadnych badań diagnostycznych, a w jakim ze zbyt wąskiego zakresu wykonywanych badań. Zmiany w sposobie raportowania tak zgłoszonych zachorowań wprowadzone zostaną, między innymi, w następstwie wcześniejszego wystąpienia Pana Rzecznika. Czynnikiem, który stwarza realne możliwości poprawy nadzoru epidemicznego nad chorobami zakaźnymi w Polsce, a więc także nad biegunkami u dzieci, jest wejście w życie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o *zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U, Nr 234, poz. 1570). Zgodnie z postanowieniami tej ustawy, koszty dokonywania zgłoszeń zachorowań - dotychczas ponoszone przez podmioty realizujące świadczenia zdrowotne pokrywane będą z budżetu państwa. Tak więc - wyprzedzając kolejne, potencjalne wystąpienie Pana Rzecznika w tej sprawie - informujemy, iż fakt ten może spowodować wzrost liczby rejestrowanych przypadków zachorowań, przede wszystkim na choroby o lżejszym przebiegu, nie powodujące zagrożenia życia.

W odniesieniu do opinii Pana Rzecznika, iż *dla oceny zagrożenia epidemiologicznego nie zostały użyte standaryzowane współczynniki zachorowań na poszczególne lata*, informuje, że stanowisko resortu zdrowia przygotowano w oparciu o dane nadzoru epidemiologicznego, który stanowi jedyne źródło rzetelnej i aktualnej wiedzy dotyczącej występowania chorób zakaźnych w Polsce, wykorzystywanych dla ocen sytuacji epidemiologicznej dokonywanych przez różne podmioty. Należy zaznaczyć, że przytoczone we wcześniejszym piśmie, dane epidemiologiczne o zachorowaniach dzieci w wieku do lat 2 na zakażenia pokarmowe zostały przedstawione (w uproszczonej formie) na podstawie danych epidemiologicznych o zachorowaniach na choroby zakaźne, opracowanych na zlecenie Głównego Inspektora Sanitarnego przez Zakład Epidemiologii Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego -Państwowego Zakładu Higieny w Warszawie, kierowany przez Pana Profesora Andrzeja Zielińskiego, Konsultanta Krajowego w dziedzinie

epidemiologii. Dane te w sposób zbiorczy przedstawiają informacje o zachorowaniach na poszczególne choroby zakaźne w Polsce, uwzględniając zarówno terytorialny rozkład występowaniu tych chorób, grupy wiekowe osób chorych, jak również podział według płci i miejsca zamieszkania. Nie są nam znane inne źródła, które mogłyby przedstawiać w sposób odmienny i pełniejszy sytuację epidemiologiczną chorób zakaźnych w Polsce. Pełne dane epidemiologiczne corocznie przygotowywane przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego Państwowy Zakład Higieny na zlecenie Głównego Inspektora Sanitarnego, uwzględniają oczywiście standaryzowane współczynniki, wyrażające się zapadalnością na 100 000. Dane te są dostępne w opracowaniach „Choroby zakaźne i zatrucia w Polsce w ... roku”, publikowanych w wersji elektronicznej na stronie www.pzh.gov.pl. Wobec powyższego, niezrozumiałe jest odwoływanie się do publikacji Rządowej Rady Ludnościowej pt.: *Sytuacja Demograficzna Polski Raport 2005-2006*. Dokument ten - nie kwestionując jego wartości - nie jest źródłem informacji o sytuacji epidemiologicznej w Polsce, tym bardziej sytuacji w 2008 r.

Wobec informacji o wzroście liczby zakażeń pałeczką *Yersinia enterocolitica*, Departament Przeciwepidemiczny Głównego Inspektoratu Sanitarnego poinformował, iż wzrost liczby rozpoznawanych przypadków biegunek o potwierdzonej etiologii bakteryjnej świadczy o poprawianiu się swoistości nadzoru epidemiologicznego, Biorąc pod uwagę dane epidemiologiczne o przyczynach biegunek bakteryjnych w innych krajach, również w Polsce należy oczekiwać znacznie większej liczby przypadków potwierdzonych bakteriologicznie jersinioz, niż jest aktualnie wykazywana. Przyczyną takiego stanu jest fakt, że najczęściej diagnostyka mikrobiologiczna przyczyn biegunek nie jest prowadzona w kierunku innych czynników chorobotwórczych biegunek, niż pałeczki jelitowe *Salmonella* i *Shigella*, Ponadto, duża część przypadków biegunek jest również rozpoznawana i zgłaszana przez lekarzy bez przeprowadzania badań mikrobiologicznych, jako biegunki o prawdopodobnie zakaźnej etiologii (kod A09 wg TCD10).

Informuję, że odmienna, od prezentowanej w wystąpieniach Pana Rzecznika, jest opinia specjalistów na temat przyczyn występowania biegunek u małych dzieci. Konsultant Krajowy w dziedzinie medycyny rodzinnej oraz Główny Inspektorat Sanitarny wskazują, iż do zakażeń i zatruc pokarmowych u dzieci w wieku do lat 2 dochodzi najczęściej w środowisku domowym, zjawisko to jest pochodną niedostatecznej higieny osobistej oraz higieny przygotowania posiłków w środowisku zamieszkania dzieci, co w znacznym stopniu ogranicza możliwość podejmowania działań administracyjnych, które postuluje Pan Rzecznik w swoich wystąpieniach. Zapis art. 47 i 48 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej chroni bowiem rodzinę przed nadmierną ingerencją organów administracji w sferę życia prywatnego i rodzinnego. Tym samym - w świetle opinii Głównego Inspektora Sanitarnego - nie jest możliwe wprowadzenie obowiązku poddania się przez rodziców lub opiekunów dzieci badaniom dla celów sanitarno-epidemiologicznych, czy też administracyjne uzależnianie przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej możliwości sprawowania opieki nad własnymi dziećmi od wyników kontroli stanu higieny miejsc zamieszkania i przygotowywania posiłków. Z tego też powodu, brak jest - co potwierdza Pan Rzecznik w swoim wystąpieniu -

wiarygodnych danych na temat warunków higieniczno-sanitarnych gospodarstw domowych w Polsce. Fakt ten jednak nie uprawnia do kwestionowania opinii ekspertów, według których niedostatki higieny środowiska domowego stanowią główną przyczynę zachorowań małych dzieci na biegunki.

W związku z tym, że do zakażeń i zatruc pokarmowych u dzieci w wieku do lat 2 dochodzi najczęściej w środowisku domowym, Konsultant Krajowy w dziedzinie medycyny rodzinnej podkreślił ważną rolę oświaty zdrowotnej i promocji zdrowia w zapobieganiu tym schorzeniom. Zadania te realizowane są przez świadczeniodawców podstawowej opieki zdrowotnej: lekarza rodzinnego, pielęgniarkę rodzinną, pielęgniarkę szkolną, położną rodzinną. Oświata zdrowotna w tym zakresie obejmuje informowanie osób pozostających w kontakcie z małym dzieckiem (rodziców, rodzeństwa oraz innych dorosłych) o źródłach i drogach zakażenia oraz kształtowanie prawidłowych nawyków higienicznych (częste mycie rąk, unikanie picia płynów z jednej butelki przez wiele osób, używanie wody pitnej, higieniczne korzystanie z toalety). Działania oświatowo-zdrowotne podejmowane są również przez terenowe organy inspekcji sanitarnej, w szczególności w przypadku zbiorowych zatruc i zakażeń, które najczęściej dotyczą dzieci starszych, młodzieży i dorosłych. W zależności od bieżących potrzeb, inspekcja sanitarna współpracuje z placówkami nauczania i wychowania, zakładami opieki zdrowotnej, władzami samorządowymi, mediami. Wbrew opinii Pana Rzecznika, działania te - choć nie dotyczą bezpośrednio małych dzieci - mają wpływ na umacnianie zdrowia osób z jego najbliższego środowiska, a tym samym na profilaktykę infekcji układu pokarmowego u dzieci do lat 2.

W ocenie Krajowego Konsultanta w dziedzinie pediatrii oraz Krajowego Konsultanta w dziedzinie chorób zakaźnych, problemem pozostaje zjawisko zakażeń wirusowych w środowisku szpitalnym. Zakażenia te stanowią przyczynę występowania nieżytów żołądkowo-jelitowych u dzieci hospitalizowanych. Eksperti wskazują, iż zakażenia szpitalne, które są jedną z głównych przyczyn współczesnych chorób zakaźnych, są zjawiskiem globalnym i dotyczą wszystkich szpitali na świecie, nawet w najlepiej rozwiniętych krajach. Fakt występowania zakażeń szpitalnych nie jest uchybieniem szpitalu a nieodłącznym zjawiskiem hospitalizacji. Duże zgromadzenie chorych dzieci leczonych antybiotykami oraz stosowanie inwazyjnych technik diagnostycznych i leczniczych powoduje ryzyko zakażeń szpitalnych. Jak wynika z danych przekazanych przez Konsultanta Krajowego w dziedzinie pediatrii, badania prowadzone w Polsce wykazały, że wśród dzieci do lat 5 hospitalizowanych z powodu biegunek, około 41 % było zakażonych rotawirusami. Zbliżone wskaźniki zakażeń rotawirusowych w ostrych zakażeniach jelitowych obserwowane są w innych krajach europejskich (Włochy - 31%, Niemcy - 41%, Anglia - 41%, Francja 51%). Jak wynika z badań przeprowadzonych w poszczególnych szpitalach w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu oraz Trójmieście, ilość zakażeń rotawirusowych pozaoddziałowych nie wzrasta, a nawet maleje. Niepokojący jest natomiast wprost liczby zakażeń wewnątrzoddziałowych, którym sprzyja duża zakaźność wirusa, odpornego na warunki środowiskowe. Wśród przyczyn tego zjawiska, Konsultant Krajowy w dziedzinie pediatrii wymienia: zwiększającą się liczbę hospitalizacji,

trudności w izolacji dzieci, wysoki wskaźnik wykorzystania łóżek w niektórych oddziałach pediatrycznych oraz obecność rodziców dzieci, którzy nie przestrzegają regulaminów wewnętrznych dotyczących zasad higieny. Uwzględniając fakt, że mycie rąk i dezynfekcja redukują o 30% liczbę zakażeń rotawirusowych, należy wskazać na konieczność przestrzegania tej podstawowej zasady obowiązującej nie tylko w szpitalach. W oddziałach pediatrycznych wprowadzono instrukcję mycia i dezynfekcji rąk, widoczną i dostępną przy każdym stanowisku do mycia rąk. Ponadto, przyjętą w Polsce praktyką ograniczania zakażeń szpitalnych u dzieci jest skracanie okresu hospitalizacji oraz stosowanie skutecznych probiotyków.

W opinii Konsultanta Krajowego w dziedzinie pediatrii oraz Konsultanta Krajowego w dziedzinie chorób zakaźnych, aktualne wystąpienie Pana Rzecznika nosi znamiona próby wpłynięcia na decyzje Ministra Zdrowia w sprawie wprowadzenia do Programu Szczepień Ochronnych obowiązkowego (finansowanego ze środków publicznych) szczepienia przeciwko wirusom *Rota*. Informuję, że powyższe decyzje podejmowane są przez Ministra Zdrowia w oparciu o rekomendacje Światowej Organizacji Zdrowia, rekomendacje Pediatrycznego Zespołu Ekspertów do spraw Programu Szczepień Ochronnych, dane dotyczące bezpieczeństwa i skuteczności szczepień oraz sytuację epidemiologiczną kraju. Obecnie - jak wynika z ocen ekspertów - z uwagi na wysoki koszt szczepionki, relatywnie niski wskaźnik kosztów do efektywności oraz brak udowodnionych rzetelnymi analizami pozytywnych skutków w populacji nie ma powodu do wprowadzania obowiązkowego szczepienia przeciw rotawirusom. Wnioski zgłaszane w tym zakresie przez, poszczególne osoby czy instytucje nie związane z pediatrią, czy nadzorem epidemiologicznym - zarówno zwolenników, jak i przeciwników szczepień - mają dla Ministra Zdrowia jedynie znaczenie informacyjne i pozostają bez wpływu na decyzje podejmowane w tym względzie.

Przedstawiając powyższe informacje będące efektem przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, w tym analiz epidemiologicznych, stwierdzam, iż nie występują przesłanki potwierdzające opinię Pana Rzecznika o „alarmującym wzroście zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2”. Ponadto, pragnę zapewnić Pana Rzecznika, że Ministerstwo Zdrowia nie bagatelizuje opinii i ekspertyz mogących mieć wpływ na stan zdrowia społeczeństwa polskiego, w tym szczególnie dzieci. Zapewniani także, że trendy zachorowań na choroby zakaźne są systematycznie analizowane tak, aby umożliwić podjęcie stosownych działań, wówczas kiedy jest to uzasadnione.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Pragnę nawiązać do treści listów Ministerstwa Zdrowia (z dn. 14.03.08 i 04.02.09), które otrzymałem w odpowiedzi na moje wystąpienia do Pani Minister (z dn. 11.02.08 i 15.12.08) w sprawie niepokojącego wzrostu zachorowań małych dzieci na biegunki.

Z ubolewaniem i troską muszę zauważyć, że podniesiony przez mnie problem nie znajduje należytego zrozumienia w stanowisku Ministerstwa.

Wg meldunków NIZP-PZH w 2008 roku zarejestrowano 29 188 dzieci chorujących na biegunki, co w porównaniu do roku ubiegłego (22 706 zachorowań) oznacza wzrost o 6482 przypadków, tj. o ok. 30%. Tymczasem udzielane dotąd przez resort informacje w tej sprawie wydają się budzić wątpliwości. Należałoby zauważyć, że przytaczane w pismach Ministerstwa opinie niektórych specjalistów - na temat zachorowalności, przebiegu klinicznego choroby, jej uwarunkowań oraz zapobiegania - są odmienne niż opinie tych samych specjalistów opublikowane w dostępnych materiałach źródłowych (raporty, publikacje).

W odniesieniu do zapobiegania zakażeniom rotawirusowym, przyjąłem do wiadomości informacje resortu o wysokim koszcie szczepionek i uznałem, że możliwości budżetowe państwa mają istotne znaczenie, dlatego w ostatnim wystąpieniu sprawa szczepień została pominięta.

Zdumienie moje wzbudziła jednak informacja zawarta w Państwa odpowiedzi (sygnowanej przez Podsekretarz Stanu) o „braku udowodnionych rzetelnymi analizami pozytywnych skutków w populacji” w odniesieniu do szczepień przeciw rotawirusom. Tymczasem Główny Inspektor Sanitarny wprowadził te szczepienia do wykazu szczepień zalecanych - nie finansowanych ze środków znajdujących się w budżecie Ministra Zdrowia. Wielu rodziców, ponosząc znaczne koszty, zastosowało się do tej sugestii -wg danych Państwowego Zakładu Higieny w 2007 r. przeciwko biegunce rotawirusowej zaszczepiono w kraju 11 069 dzieci w 1. roku życia.

Powstaje zatem wątpliwość, czy nie zostało naruszone prawo pacjenta i obywatela do rzetelnej informacji? Na jakiej podstawie powszechnie zalecono kosztowne świadczenie medyczne nie informując jednocześnie o braku jego udowodnionej badaniami skuteczności?

W związku z powyższym, pragnę poinformować Panią Minister, że na podstawie Art. 12. pkt 2 i 3) Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147; z 2007 r. Dz. U. Nr 3, poz. 15) rozważam możliwość zwrócenia się o zbadanie sprawy do właściwych organów.

Jednocześnie zwracam się z prośbą do Pani Minister (na podstawie Art. 17. ust. 1 w zw. z Art. 13. powołanej ustawy) o udostępnienie dokumentów stanowiących podstawę wprowadzenia szczepień przeciwko rotawirusom jako szczepień zalecanych - niefinansowanych ze środków znajdujących się w budżecie Ministra Zdrowia [Załącznik do Komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 25 września 2008 r. (Dz. Urz. MZ z dnia 1 października 2008 r., Nr 11, poz. 76)]. Dotyczy to również dokumentów: przywołanych w piśmie MZ-ZP-D-073-10282- I/KC/08 z dnia 2008 -03- 14 stanowisk Krajowego Specjalisty ds. Epidemiologii, Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz departamentów merytorycznych Ministerstwa Zdrowia przywołanych w piśmie MZ-ZP-D-073-10006-15/WS/09 z dnia 2009 -02- 04 stanowisk i merytorycznych opinii Konsultanta Krajowego w dziedzinie epidemiologii, Konsultanta Krajowego w dziedzinie chorób zakaźnych, Konsultanta Krajowego w dziedzinie pediatrii, Konsultanta Krajowego w dziedzinie medycyny rodzinnej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Polskiego Towarzystwa Pediatrycznego.

Byłbym także zobowiązany za przekazywanie mi na bieżąco (na mocy przytoczonej już podstawy prawnej) opracowywanych przez Zakład Epidemiologii Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego - Państwowego Zakładu Higieny meldunków o zachorowaniach na choroby zakaźne, zakażeniach i zatruciach w Polsce (dwutygodniowe, kwartalne, półroczne, roczne).

Pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że wyjaśnienie powyższych spraw i nasza dobra współpraca w tym względzie przyczyni się do poprawy sytuacji zdrowotnej dzieci w naszym kraju.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-10006-21/WS/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wystąpienia z dnia 20 marca 2009 r. (data wpływu: 27 marca 2009 r.), w sprawie niepokojącego wzrostu zachorowań małych dzieci na biegunki oraz wyrażonej przez Pana Rzecznika w przedmiotowym piśmie opinii, iż problem ten nie znajduje należytego zrozumienia w stanowisku Ministerstwa, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego stanowiska.

Przedłożone przez Pana Rzecznika wystąpienie w sprawie wzrostu zachorowań na biegunki u małych dzieci wydaje się być świadectwem nieskuteczności drogi korespondencyjnej w przedstawieniu przez resort zdrowia działań, które podejmowane są w zapobieganiu biegunkom u małych dzieciom, takich jak: nadzór epidemiologiczny, profilaktyka oraz oświata zdrowotna.

Uznając konieczność i potrzebę przedłożenia Panu Rzecznikowi satysfakcjonujących wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, pragnę uprzejmie zaprosić Pana Rzecznika do bezpośredniego spotkania, podczas którego zostałyby podjęta próba wyjaśnienia wątpliwości dotyczących zapobiegania biegunkom u małych dzieci, jakie wskazywał Pan Rzecznik w swoich wystąpieniach.

Pozwalam sobie zaproponować rozważenie przez Pana Rzecznika możliwości spotkania w siedzibie Ministerstwa Zdrowia przy ul. Miodowej 15 w dniu 4 maja 2009 r. o godz. 13.00.

Proponuję udział w spotkaniu ekspertów, których merytoryczne opinie stanowiły podstawę odpowiedzi w przedmiotowej sprawie, udzielonych przez Ministerstwo Zdrowia, tj.:

1. Główny Inspektor Sanitarny,
2. Konsultant Krajowy w dziedzinie epidemiologii,
3. Konsultant Krajowy w dziedzinie chorób zakaźnych,
4. Konsultant Krajowy w dziedzinie medycyny rodzinnej,
5. Konsultant Krajowy w dziedzinie pediatrii,
6. Prezes Polskiego Towarzystwa Pediatrycznego.

Wyrażam nadzieję na pozytywne odniesienie się Pana Rzecznika do przedłożonej przeze mnie propozycji, która może przyczynić się do wypracowania konstruktywnych rozwiązań w zakresie przyszłych wspólnych działań Rzecznika Praw Obywatelskich i Ministra Zdrowia w obszarze ochrony zdrowia dzieci i młodzieży.

Z wyrazami szacunku

/-/ Ewa Kopacz

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-581156-X/08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 30 kwietnia 2009 r.

Pani

Ewa Kopacz

Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Pragnę gorąco podziękować za uprzejmy list i propozycję spotkania w gronie ekspertów, które mogłoby służyć wyjaśnieniu wielu problemów poruszanych w naszej korespondencji. Przyjmuję ten pomysł z zadowoleniem i nadzieją. Bezpośrednia rozmowa pozwoli szybciej wyeliminować ewentualne nieporozumienia i uzyskać zbliżenie stanowisk w ważnych dla obywateli (pacjentów) sprawach.

Muszę jednak z przykrością poinformować Panią Minister, że ze względu na finalne prace nad rocznym sprawozdaniem dla parlamentu oraz wyjazd zagraniczny, nie mam możliwości wzięcia udziału w spotkaniu ekspertów w zaproponowanym przez Panią terminie 04 maja br. Byłbym wdzięczny za rozważnie innej daty - po 18 maja br.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

RPO-580991-X/08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

Powzięte przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wiarygodne informacje na temat pogorszenia się sytuacji epidemiologicznej niektórych chorób przenoszonych drogą płciową mogą świadczyć o naruszeniu zasady bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli i o pilnej potrzebie podjęcia skutecznych środków zaradczych ze strony organów odpowiedzialnych za politykę zdrowotną państwa. Dlatego, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z póź. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji w sprawie.

Udokumentowane dane z raportu Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową Akademii Medycznej w Warszawie, świadczą o tym, że w 2006 r. doszło do dalszego pogorszenia sytuacji epidemiologicznej, co w dużej mierze jest konsekwencją złego stanu profilaktyki, diagnostyki i nadzoru nad chorobami wenerycznymi.

1. Zanotowano istotny wzrost zachorowań na kiłę nabytą. W 2006 r. w Polsce zgłoszono 936 zachorowań na wszystkie postacie kiły, o 127 przypadków więcej w porównaniu z rokiem 2005. Zwiększył się wskaźnik zapadalności na kiłę utajoną wczesną. W 2006 r. najbardziej niekorzystna sytuacja epidemiologiczna pod względem wszystkich rejestrowanych chorób przenoszonych drogą płciową była, podobnie jak w latach ubiegłych, w województwie mazowieckim i lubuskim.

2. W dalszym ciągu rodzą się w Polsce dzieci z kiłą wrodzoną. Kiłę w czasie ciąży lub porodu stwierdzono w 2006 roku u 83 kobiet (w 2005 r. u 70 kobiet). Kiłę w czasie ciąży stwierdza się obecnie u podobnej liczby ciężarnych co w latach, gdy w Polsce rodziło się ponad 100.000 dzieci więcej. W 2006 r. kiłę wrodzoną rozpoznano u 14 dzieci (w 2005 r. u 8 dzieci).

Wg specjalistów pogorszenie sytuacji epidemiologicznej ma ścisły związek z obserwowanym od 1998 roku demontażem sieci nadzoru nad chorobami przenoszonymi drogą płciową, drastycznym ograniczaniem wykonywania badań przesiewowych w kierunku kiły i pogłębiającym się z roku na rok spadkiem liczby badań serologicznych w kierunku kiły w pionie skórno - wenerologicznym, co stawia pod znakiem wiarygodność danych pochodzących z

rejestracji. W 2006 r. zbadano 943.380 próbek krwi, co oznacza w porównaniu do roku 1995 **siedmiokrotny spadek** liczby badań. W konsekwencji niedostateczne jest rozpoznawanie kiły utajonej.

Nie poprawiają się wskaźniki leczenia natychmiastowego (profilaktycznego) tzw. kontaktów, w przypadku kiły i rzeżączki. Pacjenci nie ujawniają personaliów swoich partnerów seksualnych i często nie informują ich o konieczności zgłoszenia się do lekarza.

Obecne regulacje prawne (ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach - Dz. U. Nr 126, poz. 1384, z póź. zm.) powodują ograniczenia w dostępności do leczenia, ponieważ nie zapewniają bezpłatnego diagnozowania, leczenia i kontroli po leczeniu dla wszystkich chorych. Bezpłatną opiekę wenerologiczną mają zapewnioną osoby objęte ubezpieczeniem zdrowotnym.

Nadzór epidemiologiczny, w tym rejestracja chorych wenerycznie działa niesprawnie, ponieważ fundusze przekazywane na ten cel przez Główny Inspektorat Sanitarny są niewystarczające, a ponadto część lekarzy nie dopełnia ustawowego obowiązku zgłaszania zachorowań. Dlatego dane o zachorowaniach są niepełne.

Poważne zaniedbania odnotowuje się na polu oświaty zdrowotnej. Brak środków na prowadzenie badań profilaktycznych i działań edukacyjnych sprawił, że od 2000 r., mimo niskiego w tym zakresie poziomu świadomości znacznej części naszego społeczeństwa, nie ukazały się w Polsce jakiegokolwiek materiały informacyjne o chorobach przenoszonych drogą płciową.

Wprawdzie niekorzystny wpływ na szerzenie się chorób wenerycznych w Polsce ma także zła sytuacja epidemiologiczna za wschodnią granicą (szczególnie w Rosji na Ukrainie i na Białorusi), a także łatwy dostęp do usług seksualnych (agencje towarzyskie, prostytutka przydrożna), to jednak czynniki te przemawiają raczej za koniecznością wzmocnienia a nie demontowania systemu nadzoru, profilaktyki, diagnostyki i leczenia chorób przenoszonych drogą płciową.

Mając na uwadze poważne następstwa zdrowotne i społeczne niekorzystnego kształtowania się sytuacji epidemiologicznej zwracam się do Pani Minister uprzejmą prośbą o spowodowanie szybkiego zweryfikowania szeroko rozumianej polityki w zakresie zapobiegania chorobom szerzającym się drogą seksualną. Szczególnie pilne wydaje się zapewnienie środków finansowych koniecznych do bezpłatnego leczenia wszystkich pacjentów, zwiększenia zakresu i liczby wykonywanych badań profilaktycznych i odbudowania oświaty zdrowotnej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MZ-ZPS-078-9966-2/DW/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Nawiązując do pisma z dnia 8 lutego 2008 r. (znak:RPO-580991-X/08/JS) w sprawie pogorszenia się sytuacji epidemiologicznej niektórych chorób przenoszonych drogą płciową, uprzejmie przekazuję poniższe wyjaśnienia w sprawie.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że ww. pismo zostało wystosowane, po zapoznaniu się z *informacjami dotyczącymi sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową opublikowanymi w raporcie Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową*. Ww. raport jest sporządzany na zlecenie Głównego Inspektora Sanitarnego w oparciu o dane o zachorowaniach na choroby przenoszone drogą płciową nadsyłane przez wskazane przez państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych jednostki specjalistyczne w zakresie diagnostyki i leczenia chorób przenoszonych drogą płciową w poszczególnych województwach.

Należy podkreślić, że nie jest możliwe oszacowanie liczby przypadków zachorowań na choroby przenoszone drogą płciową rozpoznanych, a nie zgłoszonych do rejestrów zachorowań prowadzonych przez wojewódzkie poradnie wenerologiczne.

Odrębną, istotną kwestią jest analiza przyczyn wzrostu zachorowań na choroby przenoszone drogą płciową rejestrowanych w Polsce w roku 2006. Pragnę podkreślić, że chociaż nadal występują w Polsce zachorowania na choroby przenoszone drogą płciową, w szczególności na kiłę i rzeżączkę, to, co również jest zaznaczone w przytaczanym raporcie Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową, sytuacja epidemiologiczna chorób przenoszonych drogą płciową jest w Polsce stabilna w porównaniu do sąsiednich krajów (Rosji, Ukrainy i Białorusi), w których zapadalność na kiłę nabytą jest 25-50 krotnie większa, zaś zapadalność na rzeżączkę jest nawet 100 krotnie większa. Obserwowany w Polsce wzrost zachorowań na wszystkie postacie kiły w wymiarze 15,7% wynika głównie ze wzrostu liczby rozpoznanych przypadków kiły nabytej wczesnej objawowej (o 19,7%). Liczba przypadków kiły utajonej tj. rozpoznawanej na podstawie badań laboratoryjnych nie uległa znaczącemu wzrostowi. Nie obserwuje się również znaczącego wzrostu zachorowań na późne postacie kiły, będące następstwem nierozpoznanych

przypadków zachorowań we wczesnym okresie choroby (wzrost z 202 przypadków w 2005 roku do 225 przypadków w 2006 roku).

Wzrost rozpoznanych przypadków kiły wrodzonej z 70 w 2005 do 83 w 2006 roku świadczy, iż problem kiły w największym stopniu dotyczy osób młodych (kobiet w wieku rozrodczym i ich partnerów seksualnych). Gdyby istotnie doszło do załamania się po 1998 roku nadzoru epidemiologicznego nad chorobami przenoszonym drogą płciową, to obserwowano by przede wszystkim nieproporcjonalnie duży wzrost liczby zachorowań na postacię kiły późnej oraz na kiłę wrodzoną- wyraźnie większe niż w przypadku wykazanych w raporcie wzrostów liczby przypadków kiły wczesnej objawowej. W związku z powyższym obawy, co do załamania się nadzoru epidemiologicznego nad chorobami przenoszonymi drogą płciową nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości.

Bez przeprowadzenia analizy wieloletnich trendów liczby zachorowań nie jest możliwe ustalenie przyczyn obserwowanego wzrostu zachorowań. Niewątpliwie wpływ na obserwowany wzrost liczby zachorowań może mieć podejmowanie aktywności seksualnej przez grupy wiekowe wyżu demograficznego, ale również zmiany społeczne związane z czasową emigracją osób młodych oraz napływ emigrantów z Europy Wschodniej.

Ponadto pragnę poinformować, że nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości również stwierdzenie, iż wielkość funduszy przekazywanych przez Główny Inspektorat Sanitarny na wykonywanie zadań z zakresu nadzoru epidemiologicznego (tj. prowadzenie rejestrów zachorowań i sporządzanie raportów o zachorowaniach) jest niewystarczająca, co skutkuje pogorszeniem jakości nadzoru. Ogół środków budżetowych przekazywanych wszystkim organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej na realizację całości nadzoru epidemiologicznego nad zakażeniami i chorobami zakaźnymi jest rozdysponowywany na realizację nadzoru również nad innymi chorobami zakaźnymi. Badania diagnostyczne i leczenie osób zakażonych lub podejrzanych o zakażenie chorobami przenoszonymi drogą płciową nie należą do kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zadania te są finansowane ze środków NFZ zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. Nr 210 poz. 2135, z późn. zm.) w odniesieniu do osób ubezpieczonych, osób do 18 roku życia oraz kobiet w ciąży, w trakcie porodu lub połogu. Przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o chorobach zakaźnych i zakażeniach* (Dz. U. Nr poz. 1384, z późn. zm.) nie zapewniają bezpłatnego diagnozowania i leczenia osób innych niż ww. wskazanych nieubezpieczonych chorych na choroby przenoszone drogą płciową. Ponadto ww. ustawa uchyliła obowiązujące do 2001 roku rygorystyczne przepisy dekretu z dnia 16 kwietnia 1946 r. *o zwalczaniu chorób wenerycznych* (Dz. U z 1949 r. Nr 51 poz. 294, z późn. zm.) i rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 września 1964 r. *w sprawie badań lekarskich mających na celu wykrywanie chorób wenerycznych* (Dz. U. Nr 34 poz. 223). Skutkowało to zaprzestaniem powszechnego wykonywania obowiązkowych badań przesiewowych w celu wykrycia chorób wenerycznych u wszystkich osób np. podejmujących pracę, służbę wojskową, przyjmowanych do szpitala niezależnie od przyczyny

hospitalizacji, co skutkowało wspomnianym w ww. wystąpieniu siedmiokrotnym spadkiem liczby wykonywanych badań przesiewowych po 1998 roku. Jest to jednak skutkiem przyjętych jeszcze w 2001 roku rozwiązań prawnych.

Przygotowany w Głównym Inspektoracie Sanitarnym projekt nowej ustawy *o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (który aktualnie znajduje się w Parlamencie) przewiduje przywrócenie finansowania z budżetu Ministra Zdrowia kosztów diagnozowania i leczenia osób nieubezpieczonych chorych na kiłę lub rzeżączkę, w tym również uwzględniającego koszty leków. Nie przewiduje się natomiast prowadzenia szeroko zakrojonych badań przesiewowych w celu wykrywania chorych na choroby weneryczne, a jedynie diagnozowanie osób podejrzanych o zakażenie chorobami wenerycznymi. W obecnej, stabilnej sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową w Polsce nie ma bowiem uzasadnienia do nakładania tak szerokiego obowiązku, zaś jego efektywność w zwalczaniu chorób wenerycznych mierzona w stosunku do ponoszonych na ten cel nakładów byłaby niska.

Jednocześnie pragnę poinformować, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach swoich obowiązków ustawowych inicjują, organizują, nadzorują i prowadzą działalność z zakresu oświaty zdrowotnej i promocji zdrowia. Jako organ administracji rządowej, od początku epidemii HIV/AIDS w Polsce, Państwowa Inspekcja Sanitarna uczestniczy w realizacji kolejnych edycji Krajowego Programu Zwalczania AIDS i Zapobiegania Zakażeniom HIV. Prowadzone działania edukacyjne w tym zakresie ukierunkowane są na przestrzeganie zasad bezpiecznych zachowań dotyczących zapobiegania wszystkim chorobom zakaźnym przenoszonym drogą płciową. Prowadzona jest systematyczna edukacja i uświadamianie społeczeństwa, ze szczególnym ukierunkowaniem na młodzież oraz wybrane grupy zawodowe, szczególnie narażone na zakażenie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-580991-X/08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 11 grudnia 2008 r.

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w sprawie sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową (RPO-580991-X/08/JS z 8 lutego 2008 r.; MZ-ZPŚ-078-9966-2/DW/08 z 11.03.2008) pragnę wyrazić satysfakcję z finalizowania procesu legislacyjnego nowej ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Przywrócenie finansowania z budżetu Ministra Zdrowia kosztów diagnozowania i leczenia osób nieubezpieczonych chorych na kiłę lub rzeżączkę, w tym również kosztów leków, będzie spełnieniem wysuwanych od kilku lat postulatów środowiska epidemiologów i wenerologów.

Uwzględniając jednak najnowszy raport Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego (CDiLChPDP) zamieszczony w meldunku Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego - PZH i Głównego Inspektoratu Sanitarnego nr II/A/08 o zachorowaniach na choroby zakaźne i zatruciach, poczuwam się do obowiązku zwrócenia się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o dokonanie ponownej analizy sytuacji epidemiologicznej i ewentualną weryfikację dotychczas zajmowanego przez resort stanowiska w tej sprawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na uwadze poważne następstwa zdrowotne i społeczne niekorzystnego kształtowania się sytuacji epidemiologicznej, zwrócił się w pierwszym wystąpieniu do Pani Minister z uprzejmą prośbą o spowodowanie szybkiego zweryfikowania szeroko rozumianej polityki w zakresie zapobiegania chorobom szerzącym się drogą seksualną. Udokumentowane dane z raportu Centrum DiLChPDP, świadczyły o tym, że w 2006 r., wskutek złego stanu profilaktyki, diagnostyki i nadzoru nad chorobami wenerycznymi, doszło do dalszego pogorszenia sytuacji epidemiologicznej. Wg specjalistów pogorszenie sytuacji epidemiologicznej miało ścisły związek z następującymi uwarunkowaniami:

- obserwowanym od 1998 roku demontażem sieci nadzoru nad chorobami przenoszonymi drogą płciową;

- drastycznym ograniczaniem wykonywania badań przesiewowych w kierunku kiły;
- pogłębiającym się z roku na rok spadkiem liczby badań serologicznych w kierunku kiły w pionie skórno - wenerologicznym i niską wiarygodnością danych pochodzących z rejestracji;
- niesprawnością nadzoru epidemiologicznego, w tym rejestracji chorych wenerycznie, wskutek niewystarczającego finansowania tego zadania przez Główny Inspektorat Sanitarny;
- niedopełnianiem przez część lekarzy ustawowego obowiązku zgłaszania zachorowań poważnymi zaniedbaniami na polu oświaty zdrowotnej.

W sygnowanej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia odpowiedzi uznano, iż:

- obawy, co do załamania się nadzoru epidemiologicznego nad chorobami przenoszonymi drogą płciową nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości;
- nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości stwierdzenie, iż wielkość funduszy przekazywanych przez Główny Inspektorat Sanitarny na wykonywanie zadań z zakresu nadzoru epidemiologicznego (tj. prowadzenie rejestrów zachorowań i sporządzanie raportów o zachorowaniach) jest niewystarczająca;
- w obecnej, stabilnej sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową w Polsce nie ma uzasadnienia do nakładania obowiązku szeroko zakrojonych badań przesiewowych w celu wykrywania chorych na choroby weneryczne - efektywność tych badań mierzona w stosunku do ponoszonych na ten cel nakładów byłaby niska;
- prowadzone przez Państwową Inspekcję Sanitarną działania edukacyjne ukierunkowane są na przestrzeganie zasad bezpiecznych zachowań dotyczących zapobiegania wszystkim chorobom zakaźnym przenoszonym drogą płciową.

Tymczasem listopadowy meldunek o zachorowaniach na choroby zakaźne i zatruciach przynosi obszerną i budzącą niepokój, opartą na podstawie „Rocznych sprawozdań o leczonych w poradniach skórno-wenerologicznych” (form. MZ-14) nadesłanych do Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową WUM, informację o sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową w 2007 roku:

Utrwalił się odnotowany w 2006 r. istotny wzrost zachorowań na kiłę nabytą. W dalszym ciągu rodzą się w Polsce dzieci z kiłą wrodzoną, spada liczba wykonywanych badań serologicznych w kierunku kiły. Nie poprawiają się wskaźniki leczenia natychmiastowego (profilaktycznego) tzw. kontaktów w przypadku kiły i rzeżączki.

W pionie skórno-wenerologicznym w 2007 r. zbadano 514.969 próbek krwi, co stanowi zaledwie 7% badań sprzed 10 lat. Ma to bezpośredni wpływ na niedostateczne rozpoznawanie kiły utajonej wczesnej i późnej, którą diagnozuje się na podstawie badań krwi. Niedostateczne rozpoznawanie kiły utajonej związane jest także z ograniczeniem wykonywania badań przesiewowych w kierunku kiły do krwiodawców i ciężarnych. Kiłę w czasie ciąży stwierdza się

obecnie u podobnej liczby ciężarnych co w latach, gdy w Polsce rodziło się ponad 100.000 dzieci więcej. W 2007 r. kiłę wrodzoną rozpoznano u 6 dzieci.

Nie wszyscy lekarze, szczególnie prowadzący prywatne praktyki i innych specjalności niż dermatologia, dopełniają ustawowego obowiązku zgłaszania zachorowań. Stąd też dane o zachorowaniach są niepełne. Przyczynia się też do tego brak środków na utrzymanie sprawnie funkcjonującego nadzoru epidemiologicznego -w tym rejestrów chorych wenerycznie, które w połowie województw funkcjonują przy Centrach Zdrowia Publicznego i Stacjach Sanitarno-Epidemiologicznych - w oderwaniu od leczenia skórno-wenerologicznego. Dowodem na fragmentaryczności danych ogólnokrajowych jest fakt, że 1/3 wszystkich kił i 1/5 rzeżączek diagnozowana jest i leczona w jednej tylko poradni - w Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową WUM.

Wskaźniki leczenia profilaktycznego kiły i rzeżączki od lat są bardzo niskie. Pacjenci nie ujawniają personaliów swoich partnerów seksualnych i często nie informują ich o konieczności zgłoszenia się do lekarza. (...)

Na istotne ograniczenia w dostępności leczenia wpływa także długi okres oczekiwania na wizytę u specjalisty. Istotne znaczenie ma również bardzo zła sytuacja epidemiologiczna w krajach byłego Związku Radzieckiego, gdzie wskaźniki zapadalności przewyższają wielokrotnie wskaźniki notowane w Polsce.

Niekorzystny wpływ na sytuację epidemiologiczną ma brak środków na prowadzenie badań profilaktycznych i działań edukacyjnych. Od 7 lat nie powstały w Polsce jakiegokolwiek materiały informacyjne o chorobach przenoszonych drogą płciową dla pacjentów, a poziom świadomości zdrowotnej w polskim społeczeństwie niestety jest niski. Szerzeniu się chorób przenoszonych drogą płciową sprzyja także łatwy dostęp do usług seksualnych (agencje towarzyskie, prostytutka przydrożna).

Nie wiadomo jakie będą przyszłe koszty zdrowotne i społeczne czynionych przez ostatnie lata oszczędności. Polityka państwa w zakresie zwalczania chorób przenoszonych drogą płciową powinna uwzględnić ich społeczny charakter i zapewnić środki finansowe konieczne do bezpłatnego leczenia, badań profilaktycznych i działań edukacyjnych. Jest to ważne również ze względu na stały wzrost w Polsce liczby osób zakażonych HIV w wyniku kontaktów płciowych oraz fakt, że objawy „klasycznych” chorób wenerycznych wielokrotnie zwiększają zakaźność HIV.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich nie mogą przejść obojętnie wobec rażących rozbieżności między udokumentowanymi informacjami z raportu Krajowego Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową a uspokajającym, niestety tylko w wymiarze statystycznym, stanowiskiem reprezentowanym w dotychczasowej korespondencji przez Ministerstwo Zdrowia. Nie mogę zbagatelizować, bez opartego na faktach wyjaśnienia, dramatycznej w swej wymowie konstatacji wybitnych specjalistów medycznych: Przy coraz gorzej działającym nadzorze epidemiologicznym, ograniczonym dostępie do poradnictwa

wenerologicznego i przy braku działań oświatowo-zdrowotnych mamy szansę na całkowite zlikwidowanie problemu chorób wenerycznych. Będzie to niestety sukces jedynie w wymiarze statystycznym.

Dlatego, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie wyjaśnień i informacji w sprawie podjętych działań.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

MZ-ZPŚ-078-9966-4/DW/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Nawiązując do pisma z dnia 11 grudnia 2008 r. (znak:RPO-580991-X/08/JS) w sprawie pogorszenia się sytuacji epidemiologicznej niektórych chorób przenoszonych drogą płciową, po ponownej analizie przekazanych informacji, uprzejmie przekazuję dodatkowe wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z najnowszym raportem Pana prof. dr hab. Sławomira Majewskiego z Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego, który został opracowany na zlecenie Głównego Inspektora Sanitarnego, w 2007 roku nie doszło do pogorszenia sytuacji epidemiologicznej. Wzrost zachorowań dotyczył jedynie rzeżączki.

Uprzejmie pragnę wyjaśnić, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. Nr 126, poz. 1384, z późn. zm.) zlikwidowała odrębność nadzoru nad chorobami przenoszonymi drogą płciową i przekazała całość nadzoru nad chorobami zakaźnymi do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Przepisy uchwalonej już ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi również nie przewidują prowadzenia odrębnego nadzoru w tym zakresie.

Ponadto pragnę poinformować, że Główny Inspektorat Sanitarny zawarł umowę z Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Przenoszonych Drogą Płciową Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego, w ramach której zleceniobiorca wykonuje następujące zadania:

- 1) współpracuje z wojewódzkimi rejestratorami chorób zakaźnych;
- 2) gromadzi zweryfikowane dane o zachorowaniach na choroby przenoszone drogą płciową napływające z 16 województw;

3) dokonuje oceny sytuacji epidemiologicznej w zakresie chorób przenoszonych drogą płciową w poszczególnych regionach i w całym kraju;

4) sporządza roczne sprawozdanie o zachorowaniach na choroby przenoszone drogą płciową w trybie i terminach wynikających z przepisów o statystyce publicznej;

5) informuje na bieżąco Główny Inspektorat Sanitarny o wystąpieniu szczególnie niebezpiecznych zjawisk epidemiologicznych w zakresie chorób przenoszonych drogą płciową oraz wydaje doraźnie - każdorazowo na wniosek Głównego Inspektoratu Sanitarnego - opinie o sytuacji epidemiologicznej.

W ramach umowy na podstawie raportów o zachorowaniach na choroby przenoszone drogą płciową przekazanych z rejestrów w poszczególnych województwach, przedstawia się sprawozdania dla Głównego Urzędu Statystycznego.

W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że Główny Inspektorat Sanitarny w 2008 roku nie był informowany o występowaniu szczególnie niebezpiecznych zjawisk epidemiologicznych w zakresie omawianych chorób.

Nadzór epidemiologiczny nad chorobami przenoszonymi drogą płciową wykonują natomiast państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni w ramach nadzoru nad chorobami zakaźnymi.

Jednocześnie w części województw niektóre zadania zostały przekazane przez państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych w drodze umów wybranym poradniom specjalistycznym skórno-wenerologicznym i są odrębnie finansowane z budżetu wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Jednocześnie należy wyjaśnić, że spadek z roku na rok liczby badań serologicznych w kierunku kiły jest niedookreślony w związku z niedopełnianiem przez lekarzy ustawowego obowiązku zgłaszania zachorowań.

Pragnę zaznaczyć, że system rejestracji chorób zakaźnych w Polsce, w tym chorób przenoszonych drogą płciową, jest oparty o zgłaszanie przez lekarzy rozpoznanych zachorowań chorób podlegających obowiązkowi zgłaszania, jak również zgłaszanie przez laboratoria dodatknych wyników potwierdzających zakażenie wybranymi czynnikami chorobotwórczymi, m.in. obowiązek zgłaszania przez laboratoria dotyczy każdorazowo stwierdzenia wyniku potwierdzającego zakażenie krętkiem bladym wywołującym kiłę.

Diagnostyka i leczenie chorób przenoszonych drogą płciową są prowadzone głównie przez specjalistyczne poradnie skórno-wenerologiczne.

Nawet gdyby przyjąć, iż rzeczywista sytuacja epidemiologiczna w zakresie chorób przenoszonych drogą płciową nie różni się od informacji, o których mowa w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich, to powinny współistnieć inne niepokojące zjawiska epidemiologiczne potwierdzające tą tezę.

Czułymi wskaźnikami wzrostu liczby nierozpoznanych zachorowań na kiłę utajoną i zarazem świadczącymi o pogarszaniu się jakości nadzoru nad chorobami przenoszonymi drogą płciową byłoby przede wszystkim:

- zwiększenie liczby dzieci z kiłą wrodzoną urodzonych przez zakażone krętkiem błędym kobiety - chorobą przebiegającą z bogatą symptomatologią i trudną do przeoczenia. Lekarze pediatrzy, którzy w sposób rzetelny dokonują zgłoszeń rozpoznanych chorób zakaźnych nie nadsyłają zwiększonej liczby takich zgłoszeń do celów nadzoru epidemiologicznego. Powołany w wystąpieniu RPO raport zawiera natomiast informację o spadku liczby przypadków kiły wrodzonej z 14 w 2006 roku do 6 przypadków w 2007 roku,

- występowanie przypadków kiły późnej, w tym szczególnie kiły ośrodkowego układu nerwowego - podczas gdy w Polsce przypadki zapalenia ośrodkowego układu nerwowego o etiologii *Treponema pallidum* występują kazuistycznie.

Wyrażony niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich, czy fakt dobrej sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową w Polsce jest realny, nie znajduje, zatem potwierdzenia w ocenie dokonanej przez Główny Inspektorat Sanitarny.

Mając powyższe na uwadze, podtrzymuję wyrażone w piśmie z dnia 11 marca 2008 r. stanowisko o braku przesłanek do wprowadzenia szeroko zakrojonych badań przesiewowych ludności w celu wykrywania chorych na choroby weneryczne.

W obecnej sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową w Polsce nie ma bowiem uzasadnienia dla nakładania powszechnego obowiązku poddawania się tym badaniom, zaś efektywność badań przesiewowych w zwalczaniu chorób wenerycznych mierzona liczbą rozpoznanych utajonych zakażeń w stosunku do wielkości ponoszonych na ten cel nakładów byłaby bardzo niska.

Jednocześnie pragnę poinformować, że prozdrowotne działania edukacyjne prowadzone przez Państwową Inspekcję Sanitarną, od połowy lat 80. ubiegłego wieku (początek epidemii HIV/AIDS), dotyczą ogólnego przekazu zapobiegania chorobom zakaźnym przenoszonym drogą płciową.

Edukacja polega na przekazywaniu wiedzy i nabywaniu umiejętności w zakresie:

- 1) unikania ryzykownych kontaktów seksualnych - 1 stały zdrowy partner;
- 2) stosowania zabezpieczeń w trakcie podejmowania ryzykownych kontaktów seksualnych;
- 3) wykonywania badań profilaktycznych (testów) po ryzykownych zachowaniach seksualnych w kierunku HIV (badania można wykonać anonimowo i nieodpłatnie), w tym w kilku stacjach sanitarno-epidemiologicznych.

Powyższe działania informacyjno-edukacyjne adresowane są do całej populacji ze szczególnym ukierunkowaniem na ludzi młodych.

Biorąc pod uwagę powyższe informacje, wyrażam nadzieję, że przedstawione wyjaśnienia zweryfikują obawy Pana Rzecznika odnośnie znacznego pogorszenia się sytuacji epidemiologicznej w zakresie chorób przenoszonych drogą płciową.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RPO-599848-X/08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

W ciągu ostatniego roku kilkakrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się do Pani Minister w sprawach związanych z niepokojącą sytuacją epidemiologiczną zakażeń i chorób zakaźnych, w tym zakażeń szpitalnych, chorób przenoszonych drogą płciową, biegunek u małych dzieci.

Napływają kolejne sygnały w pełni potwierdzające zasadność obaw dotyczących funkcjonowania systemu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych. Np. ostatnio w dzienniku „Polska” (z dnia 2 i 3 października) opisano sytuację 163 uczniów i 30 nauczycieli z Zespołu Szkoły Podstawowej i Gimnazjum Publicznego w Buczku pod Sieradzem, którzy mieli kontakt z nauczycielką chorą na gruźlicę i od czerwca 2008 r., do chwili obecnej zagrożone infekcją dzieci nie zostały poddane badaniom. Według autorów publikacji, rola kierownika Oddziału Nadzoru Epidemiologii Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi ograniczyła się do pomocy w ustaleniu listy uczniów i wskazaniu Wojewódzkiego Centrum Leczenia Chorób Płuc zlokalizowanego w odległości 40 km od miejsca zamieszkania dzieci jako placówki, która miała podjąć dalsze kroki. Jest przy tym znamienne, że w sprawie nie pojawia się w żadnym wymiarze lekarz podstawowej opieki zdrowotnej. Trwa ponadto spór, kto winien ponieść koszty badań profilaktycznych dzieci zagrożonych zakażeniem.

Opisana przez prasę sytuacja zdaje się być odzwierciedleniem szerszych zjawisk. Wg danych Instytutu Gruźlicy i Chorób Płuc, Polska zajmuje 21 miejsce wśród Państw Unii Europejskiej w zakresie zachorowalności na tę chorobę. W 2007 roku zachorowalność na gruźlicę w Polsce była dwukrotnie wyższa od średniej zachorowalności w krajach „starej” UE, o ok. 30% wyższa od średniej w rozszerzonej UE; zaś czterokrotnie wyższa niż w Szwecji czy Norwegii, trzykrotnie wyższa niż w Niemczech, Dani i Holandii.

Należałoby podkreślić, że Światowa Organizacja Zdrowia ustawicznie przypomina o ponownym wzroście zagrożenia wieloma chorobami zakaźnymi (w tym gruźlicą), jako tzw. chorobami nawracającymi. SOZ jako gwarancję skuteczności programów zwalczania gruźlicy,

traktuje sprawny system organizacji i nadzoru. Jako niezbędny element nowoczesnych programów zwalczania gruźlicy, SOZ zaleca bezpośrednio nadzorowane leczenie (DOT), realizowane w ramach podstawowej opieki zdrowotnej. Wydaje się, że -jak dotychczas - nie udało się zbudować w Polsce skutecznego systemu leczenia bezpośrednio nadzorowanego, zaś istotne niedostatki w zakresie opieki podstawowej, potwierdziły ostatnio wyniki kontroli NIK.

Według raportu Instytutu Gruźlicy i Chorób Płuc, z roku na rok pogarsza się funkcjonowanie Krajowego Rejestru Wyników Leczenia Przeciwprątkowego. Rejestr ten stanowił przez lata ważne narzędzie oceny sytuacji epidemiologicznych w zakresie gruźlicy, tak w skali kraju jak i poszczególnych województw. Wiarygodność tego Rejestru zdaje się jednak być obecnie gorsza, wskutek uchybień w realizacji ustawowego obowiązku zgłaszania zachorowania (także zgonu) na gruźlicę przez wielu fachowych pracowników ochrony zdrowia. Docierają także sygnały o zakłóceniach we wczesnym wykrywaniu chorych.

Opisana sytuacja zdaje się przemawiać za potrzebą weryfikacji polityki zdrowotnej w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych, w tym przede wszystkim gruźlicy. Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych problemów oraz udzielenie informacji, dotyczącej oceny sytuacji oraz przewidywanych działań na rzecz podniesienia bezpieczeństwa epidemiologicznego.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTER ZDROWIA

MZ-ZP-D-073-12604-4/WS/8

Pan

Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 października 2008 r., znak: RPO-599848-X/08/JS zawierające prośbę o *ustosunkowanie się do problemu zachorowań na gruźlicę oraz ocenę sytuacji i działania na rzecz podniesienia bezpieczeństwa epidemiologicznego* uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Zasady i tryb postępowania w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych u ludzi określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o *chorobach zakaźnych i zakażeniach* (Dz. U. Nr 126, poz. 1384, z późn. zm.). W myśl przepisów ustawy, rozpoznawanie i śledzenie sytuacji epidemiologicznej w zakresie chorób zakaźnych i zakażeń, jest przedmiotem szczegółowego nadzoru epidemiologicznego prowadzonego przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Podejrzenie lub rozpoznanie zachorowania na gruźlicę lekarz, lub felczer ma obowiązek zgłosić (w oparciu o *Formularz zgłoszenia zachorowania/ podejrzenia zachorowania na gruźlicę*) właściwemu ze względu na miejsce zachorowania wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu lub wskazanej przez niego specjalistycznej jednostce właściwej w zakresie gruźlicy i chorób płuc. Właściwy inspektor sanitarny lub wskazana przez niego jednostka, po otrzymaniu zgłoszenia chorób i zakażeń podlegających rejestracji obowiązany jest niezwłocznie podjąć czynności mające na celu zapobieżenia szerzeniu się tych chorób i zakażeń. Monitorowanie gruźlicy prowadzi Państwowy Inspektor Sanitarny we współpracy z Instytutem Gruźlicy i Chorób Płuc.

Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie zapobiegania gruźlicy obejmują także nadzór nad realizacją szczepień ochronnych. Aktualnie, Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) zaleca wykonywanie jednego szczepienia przeciw gruźlicy (BCG) w wieku noworodkowym w krajach o wysokim ryzyku zachorowania na gruźlicę. WHO nie rekomenduje wykonywania rewakcytacji (tzw. szczepień przypominających). W Polsce szczepienie przeciw gruźlicy jest obowiązkowe - zgodnie z Programem Szczepień Ochronnych - wykonywane u noworodków w ciągu 24 godzin po urodzeniu. Z budżetu Ministra Zdrowia finansowany jest zakup preparatów

szczepionkowych; Narodowy Fundusz Zdrowia finansuje procedurę kwalifikacji do szczepienia i wykonanie szczepienia. W opinii Konsultanta Krajowego w dziedzinie epidemiologii, w ostatnich latach stan wyszczepienia dzieci utrzymywał się na najwyższym poziomie i wynosił: w 2005 r. - 99,9%, w 2006 r. - 99,6%, w 2007 r. - 99,7%,

Zasady i tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych regulują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027). Zgodnie z art. 12 ust. 6, świadczenia opieki zdrowotnej udzielane chorym na gruźlicę są bezpłatne bez względu na uprawnienia z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego i obejmują leczenie szpitalne, leczenie ambulatoryjne oraz zaopatrzenie w leki przeciwwprawkowe. W myśl art. 57 ustawy, ambulatoryjne świadczenia specjalistyczne dla osób chorych na gruźlicę udzielane są bez skierowania od lekarza podstawowej opieki zdrowotnej.

Mając na względzie odpowiedzialność za zdrowie publiczne oraz kształtowanie polityki zdrowotnej, Minister Zdrowia powołuje organy i zespoły, które w oparciu o specjalistyczną wiedzę i doświadczenie, opiniują i doradzają w zakresie podejmowania optymalnych rozwiązań. Organem opiniotwórczo-doradczym dla Ministra Zdrowia w zakresie gruźlicy i chorób płuc jest *Krajowy Konsultant w dziedzinie chorób płuc*, który analizuje otrzymywane dane, ocenia stan opieki medycznej w tej dziedzinie oraz wskazuje kierunki działań naprawczych.

W celu rozpoznania zagadnień poruszonych w wystąpieniu Pana Rzecznika, zwróciliśmy się do *Krajowego Konsultanta w dziedzinie chorób płuc* z prośbą o wyjaśnienia, dotyczące przedstawionej incydentalnej sytuacji kontaktu dzieci z nauczycielką chorą na gruźlicę w szkole w Buczku koło Sieradza. Z przedstawionej przez *Krajowego Konsultanta* informacji wynika, że:

Konsultant Krajowy w dziedzinie chorób płuc nie potwierdził informacji, iż do chwili obecnej zagrożone infekcją dzieci nie zostały poddane badaniom. W omawianym przypadku zastosowano procedury przewidziane przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. Nr 126, poz. 1384, z późn. zm.). Od początku roku szkolnego sytuacja dzieci ze szkoły w Buczku była stale monitorowana. We współpracy z Wojewódzką Stacją Sanitarno Epidemiologiczną w Łodzi, *Konsultant Wojewódzki w dziedzinie chorób płuc* zlecił odpowiednie postępowanie profilaktyczne oraz odbył spotkanie z rodzicami uczniów z kontaktu z chorą nauczycielką. Badania dzieci odbywały się w Buczku, a nie w Łodzi (jak podawano w prasie). Do 31 października przebadano 281 osób, które miały lub mogły mieć styczność z chorą nauczycielką. Wśród przebadanych nie stwierdzono dotychczas zachorowania na gruźlicę.

Zgodnie z informacją przekazaną przez Głównego Inspektora Sanitarnego, mając na względzie wzmocnienie i poprawę skuteczności nadzoru epidemiologicznego po zgłoszeniu rozpoznania gruźlicy u ludzi Główny Inspektorat Sanitarny wystosował do wszystkich państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych pismo przypominające U obowiązku podejmowania każdorazowo w przypadku zaistnienia przesłanek epidemiologicznych do wydania decyzji

administracyjnych oraz dochowanie właściwej prawnej formy działań kończących postępowanie epidemiologiczne.

Dążąc do wzmocnienia działań przeciwepidemicznych prowadzonych przez Państwową Inspekcję Sanitarną w Głównym Inspektoracie Sanitarnym został opracowany projekt ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Aktualnie Parlament RP kończy prace nad projektem rządowym wymienionej ustawy. Wprowadzenie nowej ustawy w życie ma wielkie znaczenie dla ochrony zdrowia publicznego w świetle aktualnych zagrożeń chorobami zakaźnymi, w tym także szczególnie niebezpiecznymi. Realizacja przepisów nowej ustawy pozwoli na koordynację działań służb sanitarnych, organów administracji publicznej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne oraz podmiotów realizujących świadczenia zdrowotne, mających na celu zapobieganie, wczesne wykrywanie ognisk zachorowań i ograniczanie rozprzestrzeniania się epidemii. Ustawa umożliwi realizację kompleksowego programu nadzoru epidemiologicznego, obejmującego badania epidemiologiczne (wraz z oceną aktualnej sytuacji), monitorowanie zachorowalności i umieralności z powodu zakażeń, kompleksowej profilaktyki, nowoczesnej diagnostyki oraz terapii zakażeń i chorób zakaźnych. W uzasadnionych sytuacjach pozwala zastosować przymus poddania się leczeniu i reguluje sposób jego egzekucji.

Krajowy Konsultant w dziedzinie chorób płuc przedstawił także ocenę aktualnej sytuacji epidemiologicznej w Polsce w zakresie gruźlicy i tak:

1. Polska znajduje się na 7 miejscu wśród krajów o najwyższej zachorowalności na gruźlicę spośród 27 krajów Unii Europejskiej. Zapadalność na gruźlicę jest w Polsce 3-krotnie wyższa niż w krajach o najlepszej sytuacji epidemiologicznej (kraje skandynawskie, Holandia i Niemcy). Dystans dzielący nas od tych krajów szacowany jest na 25 lat i nie zmienia się, mimo podejmowanych działań w zakresie zapobiegania i leczenia tego schorzenia. Sytuacja ta jest w znacznej mierze następstwem odmienienia historii gruźlicy w Polsce i w krajach Europy Zachodniej. W tych ostatnich - odwrót gruźlicy rozpoczął się już w ostatnich dziesięcioleciach XIX wieku, przed wprowadzeniem leków przeciwprątkowych. W Polsce zjawisko to wystąpiło 50 -70 lat później - dopiero w latach 50 ubiegłego wieku.

2. W 2007 roku, po raz pierwszy od 1994 r., nie zarejestrowano spadku zachorowań na gruźlicę; nastąpił nawet nieznaczny wzrost o 0,9%. Ten niewielki jak na razie jednorazowy wzrost, przy występującej od wielu lat znacznej zmienności tempa spadku współczynnika zapadalności nie upoważnia jednak do stwierdzenia, że nastąpiło odwrócenie wieloletniego trendu spadkowego. Takie stanowisko zdaje się potwierdzać liczba zachorowań na gruźlicę w pierwszym półroczu 2008 r., która jest mniejsza od zarejestrowanej w takim samym okresie 2007 r. Należy jednak stwierdzić, że tempo spadku zapadalności na gruźlicę w latach 2003-2007 wynosiło 3,3% i było niższe niż w poprzednim pięcioleciu - 4,3%. Jest ono mierne w skali krajów Unii Europejskiej; tym samym - nic zmniejsza się dystans dzielący Polskę od tych krajów.

3. Na relatywnie niskim poziomie utrzymuje się zachorowalność na gruźlicę wśród dzieci: w

2006 r. - 69 przypadków zachorowań; w 2007 r. - 65. Tempo zapadalności na gruźlicę u dzieci (0-14 r.ż.) w latach 199X1 - 2007 obniżało się i wynosiło (wskaźnik na 100.000); 1990 - 2,0; 2000 - 1,4; 2005 1,6; 2006 1,1; 2007 - 1,2. Zachorowania wśród dzieci stanowiły 0,8% ogółu zachorowań.

4. Najważniejszym problemem w opanowaniu gruźlicy w Polsce jest brak dyscypliny leczenia - co ósmy chory przerywa leczenie i zwiększa liczbę chorych prątkujących, stanowiąc źródło zakażenia. Rezultatem samowolnego przerywania leczenia oraz zmian w zakresie przyjmowanych leków i ich dawek jest powstawanie lekooporności (w tym wielolekowej) prątków, która znacznie zmniejsza szanse wyleczenia i istotnie zwiększa koszty leczenia.

5. Większość chorych na gruźlicę odbywa pierwszy etap leczenia w warunkach szpitalnych, co powinno gwarantować leczenie nadzorowane. Drugi etap leczenia gwarantujący trwałe wyleczenie odbywa się w wielu przypadkach poza nadzorem. Bazą leczenia drugiego etapu winny być placówki podstawowej opieki zdrowotnej

6. Występują zakłócenia w wykrywaniu i zgłaszaniu zachorowań na gruźlicę przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej.

Mając na uwadze przedłożoną analizę sytuacji oraz uwzględniając konieczność podjęcia działań na rzecz poprawy monitorowania gruźlicy i zwrócenie uwagi lekarzy rodzinnych na ten problem, przewiduję przekazanie powyższych informacji o sytuacji epidemiologicznej w dziedzinie gruźlicy *Konsultantowi Krajowemu w dziedzinie medycyny rodzinnej* oraz *Polskiemu Towarzystwu Medycyny Rodzinnej* w celu wypracowania, w porozumieniu z *Krajowym Konsultantem w dziedzinie chorób płuc* oraz Państwową Inspekcją Sanitarną, sposobu postępowaniu z pacjentami chorymi na gruźlicę, na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

ROZDZIAŁ II

PRAWO DO EDUKACJI

2.1. Nierówności w dostępie do edukacji szkolnej

Pan Profesor
Michał Seweryński
Minister Edukacji i Nauki

Szanowny Panie Ministrze

Sprawa kontroli obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieci i młodzieży, która jest przedmiotem mojego dzisiejszego wystąpienia, była sygnalizowana Poprzednikowi Pana Ministra przez Rzecznika Praw Obywatelskich w pierwszych dniach 2003 r. Tematem tej sygnalizacji było stworzenie pełnego systemu informacji o realizacji tych obowiązków i uzupełnienie istniejących luk i niespójności w przepisach (wystąpienie z 14 stycznia 2003 r. o sygn. j.w.).

Wprowadzenie systemu informacji oświatowej znacząco zmieniło sytuację w tym zakresie. Nadal jednak trwają prace: konieczna okazała się modyfikacja tabeli OB3 SIO; planowana jest też zmiana ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty poprzez wskazanie wszystkich form, w jakich realizowany jest obowiązek nauki oraz zobligowanie odpowiednich podmiotów do przekazywania informacji dotyczących jego realizacji (pismo Departamentu Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych Ministerstwa z 20.09.2005 r.; DSF-030/64/AU/05).

Z uwagi na podstawowe znaczenie tych prac dla zabezpieczenia przez państwo pełnej realizacji prawa do nauki dzieci i młodzieży będę niezmiernie wdzięczny za dalsze informacje o ich aktualnym stanie i efektach.

Problem kontroli realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez dzieci i młodzież chcę dziś postawić w nieco innym kontekście. Równie ważne, jak precyzyjne wykazywanie we wdrażanym systemie informacji oświatowej liczby uczniów, którzy „wypadli” z systemu szkolnego wydaje się skuteczne przeciwdziałanie nieuzasadnionym nieobecnościom uczniów.

Nieobecności takie są, niestety, przez część rodziców z różnych względów tolerowane. Dotyczy to zazwyczaj tej samej grupy rodziców, której nie stać na płacenie grzywien, jakie przewiduje w takich przypadkach prawo. Z uwagi na status materialny znacznej grupy rodziców, którzy nie dopełniają obowiązków związanych z nauką swych dzieci, kary takie stosowane są rzadko. Wiadomo z góry, że nie uda się ich wyegzekwować. W opinii praktyków dużo bardziej skutecznym działaniem jest zatem skierowanie sprawy do sądu rodzinnego. Jednak i ten środek jest

wątpliwy, gdyż nie tyle otwiera drogę do zmiany sytuacji i daje ku temu środki, co - poprzez rozpoczęcie postępowania opiekuńczego czy działań w trybie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich - daje sposobność pozbycia się trudnego ucznia ze szkoły. Nazbyt często kończy się bowiem zmianą „ścieżki kształcenia” dziecka w związku z umieszczeniem go przez sąd w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub objęciem dziecka systemem szkolnictwa specjalnego w przypadku, gdy trafia do placówki resocjalizacyjnej. Taki rodzaj „wsparcia” zwykle trwale pozbawia dziecko równych szans edukacyjnych i utwierdza jego niedostosowanie społeczne.

Z pewnością nie taki powinien być cel działań wymuszających spełnianie obowiązku szkolnego i nauki.

Czy istnieje zatem rozsądna alternatywa dla działań restrykcyjnych, prowadzących w istocie do utrwalenia zaniedbań szkolnych grupy dzieci „gorszych szans”?

Z problemem tym borykają się również inne państwa, warto zatem sięgnąć do ich doświadczeń. Najlepsze środki przeciwdziałania wagarom -w przeciwieństwie do tych, które zostały już opisane - powinny zawierać czynniki mobilizujące do zmiany. Z tego względu warto szukać partnerów poza szkołą i instytucjami oświatowymi. Możliwości nieformalnego i nieszablonowego, lecz skutecznego działania kryją się przede wszystkim w bliskim dziecku i jego rodzinie środowisku lokalnym. Istnieją w tym zakresie - również w Polsce -wypróbowane już rozwiązania, jak choćby program „Starszy Brat Starsza Siostra”. Jest on wysoko oceniany, gdyż chroni dzieci przed „wypadaniem” z systemu szkolnego. Realizowany jest w wielu środowiskach (www.brat-siostra.org).

W mojej ocenie konieczne jest motywowanie rodziców do stworzenia podobnego ruchu społecznego, w ramach którego mogliby wzajemnie wspierać się i dzielić doświadczeniami w kształtowaniu postaw dzieci oraz właściwym ukierunkowaniu ich rozwoju.

Natomiast niewykorzystaną ciągle, najkrótszą drogą poprawy dyscypliny i samokontroli uczniów jest wciągnięcie ich do wzajemnej pomocy, zaś rodziców uczniów - do efektywnej współpracy ze szkołą. O skuteczniejsze działania na rzecz wykorzystania tych środków apeluję do Pana Ministra.

Na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę o stanowisko w sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DW-178-39/2006

Pan
dr Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Stanowisko w sprawie kontroli obowiązku szkolnego i obowiązku nauki - kwestii podnoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich od 2003 r. oraz w sprawie przeciwdziałania nieuzasadnionym nieobecnościom uczniów wymaga szerszej analizy „wypadania” młodzieży z systemu edukacji.

Analizie powinno podlegać nie tylko porzucanie nauki przed 18 rokiem życia, czy nieuzasadnione nieobecności uczniów, ale także rezygnacja z nauki po 18 roku życia oraz aspiracje edukacyjne młodzieży i rodziców. Ważne jest możliwe precyzyjne badanie skali tych zjawisk, a zwłaszcza zmian w czasie. Brak danych administracyjnych z przeszłości o realizacji obowiązku nauki, niepełne dane z pierwszej edycji systemu informacji oświatowej oraz brak ścisłych danych na poziomie regionalnym i krajowym o frekwencji uczniów utrudnia to zadanie. Z tego powodu zbyt często w debacie na ten temat używa się argumentów opartych na potocznych obserwacjach.

Opierając się na tradycyjnych danych statystycznych można szacować skalę porzucania nauki przed 18 rokiem życia. Realizację obowiązku nauki można ocenić przez porównanie liczby uczniów z liczbą młodzieży zobowiązanej do realizacji tego obowiązku. Z danych tych dla roku szk. 2004/2005 wynika, że liczba osób nierealizujących obowiązku nauki wynosiła 5,05% (wg GUS) lub 3,9% (wg I edycji systemu informacji oświatowej). W liczbach bezwzględnych jest to odpowiednio 90,8 tys. lub 68,9 tys. osób. Należy zwrócić uwagę, że część z tych osób podejmuje naukę już po ukończeniu 18 roku życia w szkołach dla dorosłych (w roku szk. 2004/2005 w szkołach tych kształciło się 331,8 tys. osób, bez szkół policealnych). Nie można też wykluczyć, że wśród osób nierealizujących obowiązku nauki są takie, które wyjechały za granicę i tam się kształcą, ale gmina, w której osoby te są zameldowane, nie posiada na ten temat informacji.

Z dostępnych wyników badań reprezentacyjnych dotyczących szerzej pojmowanej problematyki „wypadania” młodzieży z systemu edukacji i nieusprawiedliwionych nieobecności uczniów wynika złożony obraz tych zjawisk. Nie mamy tu do czynienia jedynie ze zjawiskami niepokojącymi. Tych z kolei nie da się znacząco ograniczyć jedynie przez zintensyfikowanie profilaktyki w szkołach i ich otoczeniu, nawet jeśli będą to programy nowszej generacji, w których działania profilaktyczne odnoszą się nie tylko do osób, ale także do ich środowiska społecznego.

We wspólnym raporcie Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej nt. wdrażania strategii lizbońskiej w obszarze edukacji według danych do roku 2005 wskaźnik wczesnego „wypadania” młodzieży z edukacji po 18 roku życia traktowany jest jako jeden z pięciu najważniejszych, którym nadano status tzw. poziomów odniesienia dla polityki edukacyjnej państw UE wyznaczonych na rok 2010. Uzgodniono, że do tego czasu procent młodzieży w wieku 18-24 lat, która ukończyła odpowiednik naszego gimnazjum i nie uczestniczy w dalszym kształceniu lub szkoleniu, powinien obniżyć się ze średniej dla krajów UE wynoszącej 17,3% w roku 2000 do 10% w roku 2010. W raporcie brak jest danych dotyczących Polski w roku 2000. Natomiast dostępne są dane z roku 2003 i 2004. W tych latach procent młodych Polaków „wypadających” z systemu kształcenia i szkoleń wynosił odpowiednio 6,3% oraz 5,7%. **W roku 2004 był to jeden z najniższych, czyli w tym wypadku najlepszych, wyników wśród państw UE** (nieco niższy procent odnotowano jedynie w Słowenii i Norwegii, najwyższe procenty odnotowano na Malcie - 45%, w Portugalii - 39,4% i Hiszpanii - 31,1%, przy średniej UE - 15,7%). Wyniki te uzyskano w Polsce w reprezentacyjnym badaniu BAEL realizowanym cyklicznie przez GUS.

Równie obiecujące wyniki pośrednio odnoszące się do poruszanych tematów uzyskano w badaniach reprezentacyjnych przeprowadzanych przez CBOS nt. aspiracji edukacyjnych Polaków. W komunikacie z badań w latach 1993-2004 odnotowuje się wyraźny wzrost liczby Polaków doceniających dążenia edukacyjne (z 86% do 93%) i jednocześnie spadek liczby tych, którzy sądzą, że nie warto się uczyć (z 20% do 5%). Wiele innych wskaźników z tych badań potwierdza coraz większą rolę edukacji w życiu Polaków, w tym także rodziców uczniów (jednak raczej na poziomie deklaracji, niż realnego uczestnictwa w kształceniu ustawicznym dorosłych). Potwierdzają to także dane o trwającym od końca lat 90-tych boomie edukacyjnym w szkolnictwie wyższym.

Zupełnie inny obraz wyłania się z niektórych badań reprezentacyjnych dotyczących postaw i ocen uczniów odnoszących się do środowiska szkolnego oraz ich zachowań. W badaniach kontekstowych w ramach programu PISA, zwłaszcza z I cyklu tych badań w roku 2000, Polscy uczniowie uzyskali jedne z najniższych w obszarze państw OECD wartości wskaźników dotyczące:

- poczucia przynależności do środowiska szkolnego,
- oceny starań swoich nauczycieli, w tym uzyskiwania pomocy z ich strony,
- dyscypliny szkolnej i frekwencji.

W badaniu z roku 2003 wartości tych wskaźników nieco poprawiły się, ale nadal są wyraźnie niższe od średniej dla państw OECD.

Wyniki te korespondują z niektórymi wskaźnikami badań HBSC (Health Behaviour in School-Aged Children), prowadzonych co 4 lata przez WHO, w tym ostatnio w 23 krajach europejskich. Wskazują one, że młodzież w Polsce, w porównaniu z młodzieżą w innych krajach UE, cechuje mały odsetek uczniów, którzy lubią swoją szkołę i duży odsetek mających poczucie znacznego obciążenia nauką szkolną. Ponadto nasza młodzież częściej nie lubi szkoły (zwłaszcza chłopcy) oraz gorzej ocenia relacje między uczniami w klasie.

Obserwacje badań niezależnych potwierdzają w istotnej części badania w ramach nadzoru pedagogicznego. W roku szkolnym 2003/2004 kuratoria oświaty zostały zobowiązane do diagnozy zachowań problemowych uczniów oraz oceny podejmowanych działań profilaktyczno-wychowawczych. Raport sporządzony na podstawie sprawozdań kuratorów oświaty pn. „Zagrożenie i zapobieganie niedostosowaniu społecznemu uczniów” został opracowany w roku 2005. Dane z tego raportu wskazują, że najczęściej występującymi przyczynami zagrożenia niedostosowaniem społecznym wśród uczniów są m.in.: trudności w uczeniu się i niepowodzenia szkolne, uchylenie się od obowiązku szkolnego i obowiązku nauki oraz zaburzone relacje z członkami społeczności szkolnej i rodziną. Dane zebrane przez kuratorów oświaty wskazują na konieczność dokładniejszego badania frekwencji. Analiza danych z raportu wykazuje, że badanie wskaźników frekwencji uczniów było obciążone wadami. Ma to m.in. związek z tym, że w takich badaniach o charakterze administracyjnym, posługiwano się dość nieprecyzyjną kategorią „frekwencji”, która nie występuje wprost w prawie oświatowym.

Elementy przedstawionej wyżej diagnozy wskazują na charakterystyczne dla polskiej młodzieży zjawisko - z jednej strony, młodzież wysoko ceni edukację i masowo uczestniczy w kształceniu formalnym po ukończeniu 18 roku życia (wyróżnia to Polskę wśród krajów rozwiniętych - członków UE i OECD). Z drugiej strony, jeszcze w czasie trwania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, wyróżnia ją niskie poczucie przynależności do środowiska szkolnego, niska ocena starań nauczycieli, poczucie dużego obciążenia nauką oraz niska dyscyplina szkolna i frekwencja.

Niska frekwencja ma związek z pozostałymi, niekorzystnymi zjawiskami z obszaru postaw i zachowań naszych uczniów. Nieobecność w szkole jest prawdopodobnie dla dużej części uczniów swoistą demonstracją. Nie można jej łączyć wprost z niechęcią do nauki, skoro po okresie podlegania obowiązkowi nauki młodzież nadal garnie się do kształcenia i zależy jej na zdobyciu liczącego się wykształcenia formalnego. Boom edukacyjny w szkolnictwie wyższym jest niezaprzeczalnym tego dowodem. Innym dowodem jest wartość drugiego z pięciu najważniejszych wskaźników edukacyjnej części strategii lizbońskiej UE osiągnięta w Polsce. Dotyczy on procentu młodzieży w wieku 20-24 lat, która ma wykształcenie, co najmniej średnie (na poziomie ISCED 3, czyli włącznie z odpowiednikiem naszego kształcenia zasadniczego). Poziom odniesienia dla

państw UE w roku 2010 wynosi 85%. W Polsce w roku 2000 przekraczał on już tę wartość i wynosił 87,8%. **Procent ten stale rośnie - w roku 2004 wynosił 89,5% i stanowił jeden z najwyższych wartości tego wskaźnika w UE** (warto zaznaczyć, że jednocześnie maleje udział młodzieży z wykształceniem zasadniczym).

Cała seria negatywnych zjawisk odnoszących się do postaw i zachowań uczniów musi mieć związek z silnymi czynnikami oddziałującymi na uczniów stałe i powszechnie. Czynniki tych można doszukać się raczej w samym trzonie edukacji szkolnej, czyli procesie dydaktyczno-wychowawczym, niż w specyficznych uwarunkowaniach środowiskowych (te powinny mieć raczej ograniczony, nie tak powszechny zasięg). Z powyższej diagnozy wynika, że skutecznym sposobem zapobiegania nieuzasadnionym nieobecnościom może być przede wszystkim stałe podnoszenie atrakcyjności edukacji szkolnej, przy czym przez „atrakcyjność” rozumie się tu jakość i przydatności tej edukacji do życia. Chodzi tu o bardziej praktyczne podejście do realizacji treści ogólnokształcących oraz możliwie najszerzej profilowane podejście do kształcenia zawodowego. Efektem takiego kształcenia powinno być lepsze przygotowanie do wyzwań współczesnego życia, w tym przede wszystkim do trudno przewidywalnych i szybkich zmian na rynku pracy. Jest to szczególnie ważne na etapie kształcenia średniego, w tym zwłaszcza kształcenia zawodowego.

W tle tych głównych czynników wpływających na powszechnie występujące problemowe zachowania młodzieży, w tym na niską frekwencję, oddziałują także czynniki związane ze specyficznymi uwarunkowaniami środowiskowymi. Tu z kolei większą uwagę należy poświęcić zjawiskom zachodzącym w społecznościach szkolnych uczniów i szerzej -w kulturach młodzieżowych spajanych specyficznymi wartościami. Kultury te są z zasady autonomiczne, oddzielone od świata dorosłych. Rodzice i nauczyciele mają dość ograniczoną wiedzę o zjawiskach i wartościach tych kultur. Także inni dorośli, w tym zaangażowani w nadzór nad szkołami, a nawet badacze, nie doceniają tej oddolnej, nieformalnej siły „wychowawczej”. Łatwiej ocenia się zjawiska widoczne, niż trudne do wychycenia lub wręcz skrywane. Także wiele opracowań z zakresu praw dziecka i ucznia skupia się na łatwiejszych do diagnozowania relacjach uczniowie - nauczyciele, dzieci - rodzice. Tymczasem jednym z najważniejszych odkryć badań PISA w skali międzynarodowej jest to, że ta oddolna siła „wychowawcza”, wpływająca istotnie na wartości, postawy i zachowania uczniów (w tym na opuszczanie zajęć szkolnych) ma także nieformalny, ale decydujący wpływ „edukacyjny”. Poziom osiągnięć edukacyjnych uczniów, mierzony testami PISA, najsilniej koreluje ze składem społecznym uczniów w szkołach - silniej nawet, niż z samym pochodzeniem rodzinnym uczniów (mierzonym pozycją społeczną, zawodową, wykształceniem i ambicjami kulturalnymi rodziców).

W związku z powyższymi uwagami dotyczącymi składu społecznego szkół należy też zwrócić uwagę na zmiany, jakie zaszły w ciągu ostatnich kilkunastu lat w naszym szkolnictwie, zwłaszcza w końcówce okresu obowiązku szkolnego i całego okresu obowiązku nauki. Na początku transformacji połowa uczniów kształciła się w zasadniczych szkołach zawodowych. Jeszcze w roku 2000, podczas I cyklu badań PISA w Polsce, dotyczyło to prawie ćwiartki uczniów. Obecnie tylko

kilkanaście procent uczniów szkół ponadgimnazjalnych wybiera tego typu szkoły. Tak szybka zmiana struktury kształcenia spowodowała, oprócz zmian pozytywnych, także negatywne zjawiska. Wartości, postawy i zachowania, które utrwaliły się w środowisku tych szkół, zostały przeniesione do szkolnictwa zachowującego bezpośrednią drożność ze szkolnictwem wyższym. Tymczasem wartości te oraz postawy i zachowania nie były dobrze znane. Świadczy o tym zaskoczenie, jakie towarzyszyło publikacji wyników badań PISA w roku 2000. Do świadomości publicznej dotarł się wówczas przekaz, o bardzo słabych wynikach polskich uczniów w testach kompetencyjnych (wiedzy i umiejętności z zakresu czytania ze zrozumieniem, matematyki i przyrodoznawstwa). Nie dotarła natomiast wiedza, że spowodowane to było głównie katastrofalnymi wynikami uczniów zasadniczych szkół zawodowych. Nie dotarła też wiedza, że wyniki tego badania w odniesieniu do postaw i zachowań uczniów były jeszcze gorsze, niż w odniesieniu do ich wiedzy i umiejętności.

Brak wcześniejszego, precyzyjnego rozeznania w zakresie wiedzy i umiejętności uczniów szkół zasadniczych oraz hołdowanych przez nich wartości, prezentowanych postaw i zachowań powoduje, że obecnie pojawia się potoczne wrażenie o wzroście zaburzeń zachowań w szkołach (w tym przede wszystkim w odniesieniu do gimnazjum). Tymczasem w wielu wypadkach „wzrost” wynika z ujawnienia tego, co wcześniej było ukryte w szkołach, które nie podlegały głębszym badaniom edukacyjnym.

Analiza przedstawionych powyżej społecznych uwarunkowań wartości, postaw i zachowań uczniów stanowi punkt wyjścia dla działań profilaktycznych. Od kilku lat wdrażane są systemowe rozwiązania mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie wszystkim rodzajom problemowych zachowań dzieci i młodzieży, w tym także zjawisku nieuzasadnionej nieobecności uczniów. Podstawę prawną dla rozwiązań systemowych stanowi rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 10, poz. 96). Wprowadza ono powszechny obowiązek tworzenia programów wychowawczych i profilaktycznych w szkołach.

Celem podniesienia efektywności szkolnej profilaktyki resort edukacji upowszechnia standardy jakości działań profilaktycznych, przykłady dobrej praktyki w postaci profesjonalnych programów profilaktycznych oraz materiały informacyjne, edukacyjne i metodyczne dla nauczycieli.

W 2002 roku opracowano i upowszechniono „Standardy jakości programów profilaktycznych realizowanych w szkołach i placówkach oświatowych”. Dokument jest dostępny na stronach internetowych Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej. Korzystają z niego zarówno autorzy programów, jak też dyrektorzy szkół i instytucje samorządowe finansujące działania profilaktyczne w szkołach.

Podstawowy standard jakości programu profilaktycznego stanowi, zgodnie z uwagami zawartymi w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich, zasada udziału w realizacji programu profilaktycznego całego środowiska szkolnego - uczniów, rodziców i nauczycieli.

Z inicjatywy resortu edukacji utworzony został bank rekomendowanych programów profilaktycznych, uzupełniających działania podejmowane w ramach programu wychowawczego szkoły oraz szkolnego programu profilaktyki. Znajduje się na stronach internetowych Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej (www.cmppp.edu.pl). Bank zawiera wyłącznie profesjonalne projekty, które były wcześniej sprawdzane i poddane ewaluacji, także pod kątem skuteczności.

Spośród najczęściej realizowanych programów profilaktycznych adresowanych do dzieci i młodzieży zagrożonych niedostosowaniem społecznym wymienić należy: „Wychowawca podwórkowy”, „Pedagog uliczny”, „Pedagog rodzinny”, „Dzieci Ulicy”, „Starszy brat, starsza siostra”, „Odłot- Dokąd?”, „Chrońmy młodość”, „Szansa w aktywności”, „Pomocna dłoń”, „Mediacja środkiem rozwiązywania konfliktów bez przemocy”, „Stop Przemocy”, „Spójrz inaczej”, „Trening Zastępowania Agresji”, „Jesteśmy z Tobą”, „Drugi Elementarz, czyli Program Siedmiu Kroków”, „Jak żyć z ludźmi”, „NOE”, „Debata”, „Podaj dłoń”, „Nasze spotkania”, „Zanim spróbujesz”, „Dziękuję NIE”.

Rozwijane są także działania profilaktyczno-wychowawcze w środowisku pozaszkolnym. Podejmowane są one w szczególności w ramach *Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przemocy wśród Dzieci i Młodzieży*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2004 r. Wśród ważniejszych działań należy tu wskazać na szkolenia specjalistycznych zespołów interdyscyplinarnych zaangażowanych w działania profilaktyczno-wychowawcze w środowiskach lokalnych, szkolenia liderów młodzieżowych, upowszechnianie mediacji jako metody komunikacji i rozwiązywania konfliktów oraz metody Treningu Zastępowania Agresji.

Zasady profilaktyki szkolnej są zgodne z postulatami przedstawionymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodność ta dotyczy zarówno sposobu postrzegania znaczenia najbliższego otoczenia dziecka - rodziny, jak również podmiotów środowiska lokalnego, nie tylko szkoły i instytucji oświatowych. Nowoczesne podejście profilaktyczne zakłada, że problemy jednostki dotyczą całego jej otoczenia, zatem nie mogą być traktowane jako zagadnienie wyłącznie indywidualne. Programy profilaktyczne nowej generacji prowadzą równocześnie działania skoncentrowane na jednostce i środowisku.

Podsumowując należy podkreślić, że istotnym warunkiem uzyskania jak najlepszych efektów profilaktycznych jest włączenie się w realizację zadań z tego obszaru wielu podmiotów, nie tylko szkół i placówek oświatowych. Na szczeblu centralnym dotyczy to konieczności współpracy administracji rządowej w sposób ponadresortowy. W środowiskach lokalnych niezbędna jest współpraca administracji samorządowej, służb publicznych (edukacji, w tym kształcenia ustawicznego, promocji zatrudnienia, służby zdrowia, instytucji kultury, rekreacji, sportu, poradnictwa, pomocy społecznej, policji, sądów, itp.), a także organizacji pozarządowych i innych partnerów społecznych, w tym kościołów i związków wyznaniowych.

Informuję ponadto, że do połowy czerwca br. prześlę Panu komentarz i wyniki z ostatniego badania realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w ramach systemu informacji światowej (jednostki zobowiązane do prowadzenia baz danych oświatowych aktualizowały dane według stanu na dzień 31 marca 2006 r.).

Z wyrazami szacunku
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Stanisław Sławiński

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2006-11-17

DKOS ZF/EB-5021-32/06

Pani
Irena Kowalska
Pełnomocnik Rzecznika Praw Obywatelskich
ds. Rodziny
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowna Pani Pełnomocnik

W związku z pismem RPO-428299-XI/03/EC z dnia 23 października 2006 r., dotyczącym kontroli spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przekazuję dane statystyczne wraz z komentarzem na ww. temat.

Obowiązek szkolny

Spełnianie przez dzieci i młodzież obowiązku szkolnego jest badane przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie formularza S-02, który wypełniają szkoły podstawowe i gimnazja wg stanu na 30 września każdego roku. Najnowsze dane pochodzące z roku szkolnego 2005/2006 przedstawione są w tabeli I. Dane dla roku szkolnego 2006/2007 będą dostępne w styczniu 2007 roku.

Obowiązek nauki

Kontrola spełniania obowiązku nauki na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) spoczywa na gminach. Jednak zadanie to nie było objęte sprawozdawczością statystyczną prowadzoną przez Główny Urząd Statystyczny w ramach badań statystycznych statystyki publicznej. Tym niemniej na podstawie badań GUS dotyczących liczby uczniów wg wieku w szkołach systemu oświaty i w szkołach wyższych oraz na podstawie danych demograficznych można sporządzić zestawienie obrazujące stopień uczestnictwa młodzieży w wieku 16-18 lat w kształceniu formalnym. Zestawienie w tabeli II przedstawia liczbę uczniów w wieku 16-18 lat we wszystkich szkołach systemu oświaty (wg stanu w dniu 30 września 2005 r.) oraz liczbę studentów w wieku 18 lat w szkołach wyższych (wg stanu w dniu 30 listopada 2005 r.). Punktem odniesienia dla tych danych

jest liczba osób w wieku 16-18 lat wg stanu w dniu 31 grudnia 2005 r. Z danych tych wynika, że obowiązku nauki nie spełnia 86 tys. młodych ludzi, co stanowi 5% populacji. Jest to wynik niemal identyczny jak w roku szkolnym 2004/2005.

Dane dotyczące spełniania obowiązku nauki zbierane są w systemie informacji oświatowej raz w roku według stanu na 31 marca, na podstawie ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.). W odróżnieniu od danych pochodzących z badań GUS w systemie informacji oświatowej gromadzone są dane o spełnianiu obowiązku nauki nie tylko w formach szkolnych, ale również w formach pozaszkolnych, a także informacje o osobach, które kształcą się za granicą. Podmiotem przekazującym dane o spełnianiu obowiązku nauki w systemie informacji oświatowej są gminy. Należy zaznaczyć, że liczba uczących się w wieku 16-18 lat w formach szkolnych deklarowana przez gminy nie jest zgodna z liczbą uczniów w tym wieku wykazana przez szkoły. Przyjęto, że bardziej wiarygodna jest liczba uczniów wykazana przez szkoły. W tabeli III przedstawiono poziom realizacji obowiązku nauki wg stanu na 31 marca 2006 r. w oparciu o dane o liczbie uczniów ze szkół oraz dane o liczbie osób kształcących się w formach pozaszkolnych i w szkołach za granicą na podstawie deklaracji gmin. Dane te są zbieżne z danymi GUS, jeśli weźmie się pod uwagę, że GUS nie gromadzi danych o spełnianiu obowiązku nauki w formach pozaszkolnych i w szkołach za granicą.

W tabeli IV przedstawiono dane o liczbie osób niespełniających obowiązku nauki wg deklaracji gmin. Liczba ta jest o ok. 25% niższa niż wynikałoby to z porównania liczby uczących się z liczbą osób w wieku 16-18 lat wg danych demograficznych GUS. Różnica ta może wynikać z niegodności ewidencji ludności z oficjalnymi danymi statystycznymi dotyczącymi liczby ludności. Charakterystyczne jest, że znacząca większość grupy niespełniających obowiązku nauki to osoby zameldowane, ale niezamieszkałe na terenie danej gminy. Najczęściej są to osoby, które trwale opuściły miejsce stałego zameldowania, niejednokrotnie wraz z całą rodziną i nie dopełniły obowiązku wymeldowania się.

Gromadzenie i przekazywanie danych o spełnianiu obowiązku nauki jest dla gmin nowym zadaniem, dlatego nie wszystkie gminy wykonały to zadanie poprawnie. Jednak w konfrontacji z danymi ze szkół dane przedstawione w tabeli III można uznać za wiarygodne.

Załącznik 3

Z poważaniem
wz *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Miroslaw Orzechowski*

t

Województwo	Wyszczególnienie	Liczba dzieci i młodzieży podlegających obowiązkowi szkolnemu	Liczba dzieci i młodzieży spełniających obowiązek szkolny					Liczba dzieci i młodzieży niespełniających obowiązku szkolnego	
			w szkole sporządzającej sprawozdanie	w innych szkołach	poza szkołą	poprzez udział w zajęciach rewalidacyjno -wychowawczych		z powodu odroczenia	bez uzasadnionej przyczyny
						razem	w tym w innych szkołach		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
dolnośląskie	Ogółem	298 704	228 664	68 849	258	322	132	320	291
	w tym dziewczęta	144 361	110 863	33 016	102	124	49	111	145
kujawsko-pomorskie	Ogółem	242 277	197 757	43 582	108	288	89	264	278
	w tym dziewczęta	117 172	96 007	20 780	45	124	42	95	121
lubelskie	Ogółem	259 187	210 008	48 156	160	358	159	214	291
	w tym dziewczęta	126 043	102 310	23 285	61	163	72	80	144
lubuskie	Ogółem	116 750	95 774	20 492	125	131	28	116	112
	wym dziewczęta	56 462	46 675	9 583	44	61	10	48	51
łódzkie	Ogółem	266 719	201 118	64 702	4	254	141	393	248
	w tym dziewczęta	128 789	97 393	31 052	2	97	56	135	110
małopolskie	Ogółem	382 821	306 714	74 458	185	491	205	400	573
	wym dziewczęta	186 500	149 994	35 836	68	206	90	125	271
mazowieckie	Ogółem	539 372	411 559	126 227	357	370	142	574	285
	w tym dziewczęta	261 485	199 610	61 234	171	143	50	193	134
opolskie	Ogółem	111 154	89 212	20 699	3	76	20	202	962
	w tym dziewczęta	54 043	43 617	9 883	3	37	9	81	422
podkarpackie	Ogółem	265 722	220 778	43 435	105	334	233	176	895
	w tym dziewczęta	129 163	107 599	20 912	43	137	94	51	421
podlaskie	Ogółem	144 050	116 545	27 035	4	66	6	146	254
	w tym dziewczęta	69 398	56 395	12 809	0	27	1j	49	118
pomorskie	Ogółem	256 766	201 273	53 489	170	300	124	270	264
	w tym dziewczęta	123 443	97 782	25 254	62	107	38	106	132
śląskie	Ogółem	477 906	378 060	97 414	541	573	308	653	665
	w tym dziewczęta	231 712	183 601	47 072	250	240	118	238	311
świętokrzyskie	Ogółem	147 441	122 793	24 216	80	154	51	129	69
	w tym dziewczęta	72 038	60 176	11 696	33	54	12	46	33
warmińsko-mazurskie	Ogółem	182 420	147 485	33 641	163	315	229	265	561
	w tym dziewczęta	87 980	71 582	15 862	62	137	96	90	247
wielkopolskie	Ogółem	393 474	330 007	62 090	239	535	127	389	214
	w tym dziewczęta	190 139	160 205	29 388	92	220	47	132	102
zachodniopomorskie	Ogółem	190 972	149 572	40 552	186	235	90	289	138
	w tym dziewczęta	92 147	72 657	19 154	79	92	27	106	59
OGÓLEM	Ogółem	4 274 735	3 407 319	849 037	2 688	4 802	2 084	4 789	6 100
	w tym dziewczęta	2 070 875	1 656 466	406 816	1 117	1 969	811	1 686	2 821

Tabela III Realizacja obowiązku nauki przez młodzież urodzoną w latach 1988,1989 i 1990 w roku szk. 2005/2006 wg danych z systemu informacji oświatowej

Wiek	1988-18 lat			1989-17 lat			1990-16 lat			Razem		
	liczba ucz./stud.	liczba młodzieży	% uczących się	liczba ucz./stud.	liczba młodzieży	% uczących się	liczba ucz./stud.	liczba młodzieży	% uczących się	liczba ucz./stud.	liczba młodzieży	% uczących się
Nauka w szkołach podstawowych i gimnazjach	20 963			47 716			529 899			598 578		
Nauka w szkołach ponadgimnazjalnych	518 473			488 132			6 757			1 013 362		
Nauka w szkołach wyższych	4 059			0			0			4 059		
Nauka w formach pozaszkolnych	13 432			12 345			4 277			30 054		
Uczęszczanie do szkół za granicą	1 818			1 798			1 248			4 864		
Razem realizujący obowiązek nauki	558 745	582 431	95,93%	549 991	570 190	96,46%	542 181	555 244	97,65%	1650 917	1 707 865	96,67%
Nierealizujący obowiązku nauki	23 686			20199			13 063			56 948		

Źródło: 1. Dane z systemu informacji oświatowej wg stanu na 31 marca 2006 r.; 2. "Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 XII 2005 r. GUS, Warszawa 2006.

Tabela IV. Nierealizujący obowiązku nauki według deklaracji gmin

Młodzież nierealizująca obowiązku nauki	1988-18 lat	1989-17 lat	1990-16 lat	Razem
Liczba młodzieży zameldowanej, lecz niezamieszkałej na terenie gminy, co do której brak informacji o spełnianiu bądź niespełnianiu obowiązku nauki	15 624	12 836	6 399	34 859
Liczba młodzieży niespełniającej obowiązku nauki	4141	2 764	1 036	7 941
Razem liczba młodzieży nierealizującej obowiązku nauki	19 765	15 600	7 435	42 800

Źródło: Dane z systemu informacji oświatowej wg stanu na 31 marca 2006 r.

RPO-428299-XI/03/EC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Miroslaw Orzechowski
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Dziękuję uprzejmie za przekazanie przy piśmie z dnia 17 listopada 2006 r. (sygn. DKOS ZF/EB-5021-32/06) informacji o stanie realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Według tych danych obowiązku szkolnego bez uzasadnionej przyczyny nie realizuje ponad 6 tysięcy dzieci, a obowiązku nauki - ponad 80 tysięcy (około 5% populacji uczniów w tym wieku).

Stan ten stanowi niewątpliwie naruszenie art. 70 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP stanowiącego, iż nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa.

W związku z powyższym na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra o szczegółowe informacje o działaniach podejmowanych w celu realizowania konstytucyjnego obowiązku do nauki dzieci do lat 18. Proszę również o informacje, jakie działania są podejmowane w celu usprawnienia procedury kontroli spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki oraz rzetelności zbieranych informacji.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOS - ZF - 532 - 4/07

Pani
Ewa Sowińska
Rzecznik Praw Dziecka

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowna Pani Rzecznik, Szanowny Panie Rzeczniku

odpowiadając na pismo ZBA-500-3/07/KB z 16 stycznia br. uprzejmie informuję, że rozważę podjęcie prac mających na celu uszczegółowienie ustawowych przepisów dotyczących umożliwienia dzieciom i młodzieży spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza szkołą.

Uszczegółowienie przepisów w tych sprawach zmierzać będzie do:

- 1) określenia koniecznych warunków, od spełnienia których zależeć będzie wydanie przez dyrektora szkoły zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza szkołą,
- 2) nadania uprawnień do wydawania zezwoleń dyrektorowi szkoły, w której dziecko jest wpisane na listę uczniów.

Nie mogę natomiast zgodzić się z twierdzeniem o braku jakichkolwiek ustaleń odnośnie określenia dyrektora właściwego do udzielenia zgody na spełnianie obowiązku nauki poza szkołą, w sytuacji, jeśli rodzice chcą rozpocząć i realizować edukację dziecka na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej. Art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty rozstrzyga jednoznacznie, że zezwolenie na spełnianie obowiązku nauki poza szkołą wydaje dyrektor szkoły ponadgimnazjalnej, do której dziecko uczęszcza.

Nie mogę również zgodzić się z tezą, że kurator oświaty nie dysponuje kompetencjami uprawniającymi do rozstrzygnięcia odwołań od decyzji dyrektorów szkół odmawiających zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą. Zgodnie bowiem z art. 31 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) kurator oświaty wykonuje zadania organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów

k.p.a. w stosunku do dyrektorów szkół - w sprawach z zakresu obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

Aspekt ekonomicznego statusu dziecka spełniającego obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą nie jest obecnie rozpatrywany.

Z poważaniem
wz MINISTRA
SEKRETARZ STANU
/-/ Mirosław Orzechowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ
SEKRETARZ STANU**

Warszawa, 2007-02-22

DKOS-ZF-532-5/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

odpowiadając na pismo RPO-428299-XI/03/EC z 4 stycznia br. uprzejmie informuję, że zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) za kontrolę spełniania przez dzieci obowiązku szkolnego są odpowiedzialni dyrektorzy szkół podstawowych i gimnazjów, w obwodach których te dzieci zamieszkują, a za kontrolę spełniania obowiązku nauki odpowiada gmina, na terenie której zamieszkuje młodzież w wieku 16 - 18 lat (art. 19 ust. 1 ww. ustawy).

Ponadto art. 18 ustawy nakłada na rodziców obowiązek powiadamiania organów gminy o formie spełniania obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 - 18 lat i zmianach w tym zakresie.

Ministerstwu Edukacji Narodowej znane są problemy gmin z kontrolą spełniania obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie gminy. Chcąc ułatwić gminom efektywniejszą kontrolę w tym zakresie zamierzamy przy najbliższej nowelizacji ustawy o systemie oświaty wprowadzić następujące zmiany: 1) w art. 16 dodać ust. 5b, 5c i 8a w brzmieniu:

„ 5b. Obowiązek szkolny i obowiązek nauki spełnia się również przez uczęszczanie dzieci i młodzieży zamieszkałych na stałe w Polsce do szkoły:

- a) za granicą na podstawie dwustronnych umów przygranicznych zawieranych przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;*
- b) funkcjonującej przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego kraju w Polsce,*
- c) w innym kraju.*

5c. O spełnianiu przez uczniów obowiązku nauki w formach wymienionych w ust. 5a, dyrektorzy szkół i placówek, a także osoby prawne i fizyczne prowadzące działalność oświatową

oraz pracodawcy, o których mowa w ust. 5a, są zobowiązani informować gminy, na terenie których zamieszkują ci uczniowie.”;

„8a. Dyrektorzy publicznych i niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych, kierownicy placówek i ośrodków oraz pracodawcy, o których mowa w art. 16 ust. 5a pkt 2 – 4, a także dyrektorzy szkół specjalnych i ośrodków, o których mowa w art. 2 pkt 5, prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, którym nie ustalono obwodów, o przyjęciu absolwenta gimnazjum, który nie ukończył 18 lat życia, do szkoły lub form spełniania obowiązku nauki wymienionych w art. 16 ust. 5a pkt 2 -4, są obowiązani powiadomić gminę, na terenie której absolwent gimnazjum mieszka oraz informować ją o spełnianiu przez absolwenta gimnazjum obowiązku nauki.”;

2) w art. 18 - obecne brzmienie oznaczyć jako ust. 1 i dodać ust. 2 w brzmieniu: „2. Rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi:

1) szkolnemu są zobowiązani do informowania szkoły, w obwodzie której dziecko zamieszkuje,

2) nauki są obowiązani do informowania gminy, na terenie której dziecko to zamieszkuje, o uczęszczaniu dziecka do jednej ze szkół wymienionych w art. 16 ust. 5b.”.

Powyższe propozycje zmian poszerzą ponadto możliwość spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w szkołach zagranicznych i w szkołach funkcjonujących w Polsce przy przedstawicielstwach dyplomatycznych.

Realizacja obowiązku szkolnego jest badana przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie formularza S-02, który wypełniają szkoły podstawowe i gimnazja wg stanu na 30 września każdego roku. Dane te są zbierane od lat w podobnym układzie. Od 2005 roku dane o realizacji obowiązku szkolnego gromadzone są również w systemie informacji oświatowej (SIO), według stanu na 31 marca i według stanu na 15 września każdego roku. W stosunku do danych GUS dane zbierane w SIO według stanu na 31 marca dodatkowo uwzględniają dzieci, które podjęły naukę na początku roku szkolnego, ale następnie ją porzuciły i ich nieusprawiedliwiona nieobecność trwa nieprzerwanie dłużej niż trzy miesiące.

Jak wspomniano wyżej kontrola realizacji obowiązku nauki spoczywa na gminach. Jednak zadanie to nie było objęte sprawozdawczością statystyczną prowadzoną przez Główny Urząd Statystyczny w ramach badań statystycznych statystyki publicznej.

Od 2005 r. dane dotyczące realizacji obowiązku nauki zbierane są w systemie informacji oświatowej raz w roku według stanu na 31 marca, na podstawie ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.). W systemie informacji oświatowej gromadzone są dane o spełnianiu obowiązku nauki nie tylko w formach szkolnych, ale również w formach pozaszkolnych, a także informacje o osobach, które kształcą się za granicą.

Podmiotem przekazującym dane o realizacji obowiązku nauki w systemie informacji oświatowej są gminy.

Należy zauważyć, że ocena rzetelności danych na temat realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki jest obiektywnie trudna.

Dane na temat realizacji obowiązku szkolnego opierają na **deklaracjach** szkół podstawowych i gimnazjów z ustalonym obwodem. Punktem wyjścia do ustalenia liczby osób niespełniających obowiązku szkolnego jest liczba osób **zamieszkałych** w danym obwodzie szkolnym w wieku 7 - 15 lat oraz starszych, o ile nie ukończyły jeszcze gimnazjum. Podstawowe dane dyrektor szkoły powinien otrzymać z wydziału ewidencji ludności gminy, na terenie której znajduje się szkoła. Dane te dotyczyć jednak będą osób **zameldowanych**. Następnie dyrektor szkoły powinien ustalić ile osób spełnia obowiązek szkolny w formach przewidzianych ustawą o systemie oświaty. W stosunku do osób, które są zameldowane i nie spełniają obowiązku szkolnego powinien ustalić, czy zamieszkują na terenie gminy.

Zarówno wyniki uzyskiwane w badaniu statystycznym, jak i dane przekazywane w systemie informacji oświatowej, podlegają weryfikacji przez porównanie ich z innymi dostępnymi danymi. Trudność polega jednak na tym, że dla liczby osób zobowiązanych do realizacji obowiązku szkolnego brakuje jednoznacznego punktu odniesienia. Punktem tym nie może być liczba osób w wieku 7 - 15 lat zameldowana na terenie danej gminy, bowiem obowiązek szkolny mogą spełniać osoby, które ukończyły już 15 lat. Ponadto liczba osób zameldowanych nie zawsze jest zgodna z liczbą osób zamieszkałych na terenie danej gminy, szczególnie dzisiaj, gdy tak wiele osób wyjeżdża za granicę, w wielu wypadkach nie dopełniając obowiązków wynikających z ustawy o ewidencji ludności. Z tego powodu dane dotyczące realizacji obowiązku szkolnego mogą nie być bardzo precyzyjne. Jediną metodą rzetelnej weryfikacji tych danych musiałoby być porównanie przekazanych danych z dokumentacją źródłową i ze stanem faktycznym w danym momencie czasowym. W praktyce nie jest możliwe powszechne zastosowanie takiej metody weryfikacji danych. Inną metodą jest porównywanie danych w szeregach czasowych. Takie porównania pokazują, że liczba dzieci niespełniających obowiązku szkolnego jest stabilna i wynosi kilka tysięcy dzieci w każdym roku szkolnym.

Podobne trudności dotyczą gromadzenia danych o spełnianiu obowiązku nauki. Dodatkową trudnością jest fakt, że głównym źródłem danych o formie realizacji obowiązku nauki są rodzice osób w wieku 16 - 18 lat. Informacja na ten temat nie może być pozyskiwana bezpośrednio ze szkół, jak w przypadku realizacji obowiązku szkolnego, bowiem w bardzo wielu wypadkach uczniowie realizują obowiązek nauki poza siedzibą gminy, w której są na stałe zameldowani. W większym jeszcze stopniu niż w przypadku obowiązku szkolnego występuje zjawisko niezamieszkiwania na terenie danej gminy nie tylko osoby zobowiązanej do realizacji obowiązku nauki, ale choćby jednego członka jej rodziny. W edycji wiosennej SIO w 2006 roku gminy zadeklarowały **32 385 osób**, co do których nie ustalono, czy dana osoba spełnia czy nie spełnia

obowiązek nauki. Główną przyczyną takich sytuacji są wyjazdy całych rodzin z jednoczesnym zachowaniem zameldowania na terenie danej gminy. Trzeba też zwrócić uwagę, że przekazywanie danych o realizacji obowiązku nauki jest dla gmin nowym zadaniem, dlatego nie wszystkie gminy wykonały to zadanie poprawnie.

W przypadku obowiązku nauki dane przekazane w systemie informacji oświatowej można skonfrontować z uzyskaną w tym samym systemie liczbą uczniów wg roku urodzenia i porównać ją z liczbą ludności w wieku 16-18 lat podawaną przez GUS. Takie zestawienie pokazuje, że łączna liczba tych, którzy nie realizują obowiązku nauki i tych, o których nie ma informacji czy spełniają ten obowiązek wynosi ok. 61 tys. (wg stanu na 31 marca 2006 r.).

Na koniec pragnę zwrócić uwagę, że dane gromadzone w systemie statystyki publicznej oraz systemie administracyjnym, jakim jest system informacji oświatowej, dają w miarę dokładny obraz skali niespełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Szczegółową wiedzę na ten temat posiadać muszą poszczególne gminy, one to bowiem odpowiadają za egzekwowanie spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

Z poważaniem
SEKRETARZ STANU
/-/ Mirosław Orzechowski

Pan
Roman Giertych
Wicepremier
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Premierze

W związku z opisanym w „Gazecie Wyborczej” z dnia 19.07.2007 roku przypadkiem odmowy przyjęcia do Gimnazjum nr 16 w Szczecinie chłopca cierpiącego na hemofilię uprzejmie proszę o udzielenie wyjaśnień oraz podjęcie wszelkich niezbędnych kroków umożliwiających dziecku, ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, realizację prawa do edukacji w szkole.

Według doniesienia prasowego, wbrew opinii lekarza specjalisty prowadzącego leczenie dziecka oraz opinii pielęgniarki szkolnej, dyrektor szkoły odmówił przyjęcia dziecka, natomiast dyrektor wydziału nadzoru pedagogicznego Kuratorium Oświaty domaga się pisemnego poinformowania przez rodziców, co ma być dopiero warunkiem zbadania sprawy i następnie wydania decyzji w ciągu miesiąca.

Według opublikowanych danych Instytutu Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie oraz Katedry i Kliniki Pediatrii, Hematologii i Onkologii Akademii Medycznej w Warszawie — w Polsce zarejestrowano 2269 chorych na hemofilię w 1752 rodzinach. Chorzy podlegają opiece regionalnej Poradni Specjalistycznej Skaz Krwotocznych/Hematologicznej, która to poradnia, w przypadku uczniów, wydaje zalecenia dla szkoły dotyczące możliwości lub ograniczenia uczestniczenia dziecka w zajęciach sportowych, nauczania indywidualnego w domu, realizacji szczepień.

Dzieci chore na hemofilię powinny chodzić do szkoły ponieważ dzięki kontaktowi z rówieśnikami mogą się prawidłowo rozwijać. Dostępne są poradniki przeznaczone dla nauczycieli i wychowawców dzieci chorych na skazy krwotoczne a także dla pracowników kuratorium oświaty.

Znane są zalecenia lekarzy specjalistów odnośnie warunków zapewnienia tym dzieciom opieki w szkole, a mianowicie:

1. Nauczyciel i rówieśnicy powinni być poinformowani o chorobie dziecka i niebezpieczeństwie urazów;

2. Każde krwawienie wymaga podania koncentratu czynnika krzepnięcia krwi, z wyjątkiem krwawień z nosa i skaleczonej skóry, jeśli zostaną zatrzymane leczeniem stosowanym miejscowo;

3. W gabinecie medycznym powinien być spongostan i trombina w celu wykonania tamponady przedniej nosa w razie krwawienia z nosa przez przeszkolona pielęgniarkę.

4. Wskazane byłoby posiadanie w lodówce szkolnego gabinetu medycznego koncentratu czynnika , którym chłopiec chory na hemofilię jest leczony i podanie w razie urazu lub krwawienia;

5. W razie większego urazu nawet po podaniu czynnika krzepnięcia krwi konieczne jest przewiezienie dziecka do szpitala w celu kontynuacji leczenia;

6. Należy ustalić wcześniej, gdzie chory na hemofilię otrzymać może przetoczenie koncentratu czynnika krzepnięcia krwi w razie krwawienia, które wystąpi w szkole.

Według pozyskanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich danych, w wielu szkołach w Polsce dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi związanymi z hemofilią były dotychczas otoczone właściwą opieką pedagogiczną i medyczną. Dlatego niepokojem i troską napawa zarówno decyzja dyrektora Gimnazjum Nr 16 w Szczecinie, ignorująca zalecenia medyczne, jak i stanowisko przedstawiciela kuratorium nie uwzględniające znaczenia przeżyć psychoemocjonalnych chorego dziecka.

W związku z powyższym uprzejmie proszę o podjęcie stosownych działań w celu niezwłocznego załatwienia tej sprawy, z korzyścią dla dziecka i jego rodziców.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

DKOS-2-ZS-523/105/06

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie

dziękuję za troskę o warunki organizowania kształcenia dzieci przewlekle chorych, w tym chorych na hemofilię i zapewniam, że przepisy prawa oświatowego umożliwiają dostosowanie procesu kształcenia tych dzieci do ich potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych.

W zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej, na podstawie zaświadczenia lekarskiego informującego o wymaganiach zdrowotnych dziecka wynikających z jego choroby, przepisy te przewidują możliwość wydawania przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne opinii wskazującej na inne niż dydaktyczne potrzeby tych dzieci.

Opinie takie mają na celu poinformowanie rodziców i dyrektora szkoły o zakresie potrzebnej dziecku pomocy medycznej, możliwej do udzielenia na terenie szkoły oraz wskazanie warunków, których spełnienie poprawi komfort psychiczny ucznia (istotna może być np. liczebność oddziału, do którego ten uczeń uczęszcza, usytuowanie oddziału w budynku szkolnym, lub wyposażenie szkoły w „sprzęt” dostosowany do jego potrzeb zdrowotnych). Opinia nie może jednak zobowiązywać nauczycieli do wykonywania nawet najprostszych zabiegów medycznych, bowiem nie mają oni uprawnień i kwalifikacji do wykonywania zadań przypisanych ustawowo pracownikom resortu zdrowia.

Może ona natomiast zawierać wskazanie do uczęszczania dziecka do klasy integracyjnej. w grupie uczniów pełnosprawnych, lub do klasy terapeutycznej.

Dzieciom przewlekle chorym, których stan zdrowia utrudnia lub uniemożliwia uczęszczanie do szkoły, stwarza się warunki realizowania obowiązku szkolnego w zakładach opieki zdrowotnej⁴

⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie organizacji kształcenia oraz warunków i form realizowania specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w szkołach specjalnych zorganizowanych w zakładach opieki zdrowotnej i jednostkach pomocy społecznej. (Dz.U. z 2003r. Nr 51, poz. 446).

lub na podstawie orzeczenia o potrzebie indywidualnego nauczania dyrektor szkoły organizuje indywidualne nauczanie⁵ w szczególności w miejscu pobytu tego dziecka (w domu rodzinnym).

Jednocześnie uprzejmie wyjaśniam, że w przeciwieństwie do uczniów niepełnosprawnych, zakwalifikowanych do kształcenia specjalnego orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, wydanym przez publiczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną, uczniowie przewlekle chorzy, uczęszczający do szkół ogólnodostępnych, nie wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki i wprowadzania innych niż dla ich zdrowych rówieśników metod pracy dydaktycznej.

Posiadanie przez nich orzeczenia o niepełnosprawności, wydanego przez Zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, uprawnia ich wyłącznie do uzyskiwania pomocy socjalnej i rehabilitacyjnej w jednostkach podlegających resortowi pracy i polityki społecznej oraz resortowi zdrowia.

Szanowny Panie Ministrze,

ze smutkiem przyjmuję informację o niesatysfakcjonującym rodziców chłopca, cierpiącego na hemofilię, rozstrzygnięciu dotyczącym niezapewnienia przez szkołę odpowiednich warunków kształcenia ich syna w wybranym przez nich gimnazjum, jednak decyzja o wyposażeniu szkoły należy do kompetencji organu prowadzącego.

Na najbliższej konferencji zlecę wszystkim kuratorom oświaty zintensyfikowanie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzącymi szkoły i placówki, w zakresie zaspokajania potrzeb uczniów przewlekle chorych w szkołach. Zwrócę szczególną uwagę na włączanie tej grupy uczniów do kształcenia w ww. oddziałach terapeutycznych. Przypomnę również o tym, że na kształcenie uczniów w tych oddziałach przewidziane są dodatkowe środki finansowe w ramach podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

Uważam, że problemy podniesione na konferencji zobligują kuratorów do rozpoznania i zdiagnozowania omawianego problemu, a wnioski wynikające z dokonanej analizy przyczynią się do przekonania organów prowadzących szkołę do wprowadzania i doskonalenia rozwiązań służących optymalnej pomocy tej grupie uczniów i ich rodzicom.

Z poważaniem

w/z *MINISTRA*

SEKRETARZ STANU

/-/ Mirosław Orzechowski

⁵ Rozporządzenie ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2003 r. w sprawie sposobu i trybu organizowania indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży (Dz. U. z 2003 r Nr 23, poz. 193)

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 29 października 2007 r.

RPO-571999-I/07/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Andrzej Waśko
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

„Gazeta Wyborcza” w dniu 16 października 2007 r. opublikowała artykuł „Niewidomi uczniowie czekają na podręczniki” (kopia artykułu w załączeniu). Podniesiono w nim bardzo istotny problem braku aktualnych podręczników pisanych językiem Braill'a (oraz pisanych powiększoną czcionką), z których mogliby korzystać uczniowie niewidomi i niedowidzący. Ma to szczególne znaczenie dla tych spośród nich, którzy przygotowują się do egzaminów maturalnych. Opisana w artykule sytuacja dotyczy realizacji przepisu art. 71d ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (t.j. D. U. z 2004 r. Nr. 256, poz. 2572 ze zm.).

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie niezbędnych kroków zmierzających do rozwiązania tego problemu i poinformowanie Rzecznika o podjętych w tej sprawie działaniach.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTERSTWO
EDUKACJI NARODOWEJ
SEKRETARZ STANU**

Warszawa, 2007.11.12

Departament Kształcenia
Ogólnego i Specjalnego

DKOS-WSM-523-209/07

Pan
Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku

w związku z pismem z 29 października 2007 r. nr RPO-571999/07/KJ w sprawie braku podręczników szkolnych dla uczniów niewidomych i słabo widzących, uprzejmie wyjaśniam.

Do roku 2004 Ministerstwo zwyczajowo finansowało zakup podręczników szkolnych dla uczniów niepełnosprawnych: z upośledzeniem umysłowym, niewidomych, słabo widzących i niesłyszących.

W roku 2004 w znowelizowanej ustawie o systemie oświaty⁶, w art. 71d, został zawarty przepis, na podstawie którego wymienione podręczniki są dofinansowywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

W roku 2001 weszła w życie podstawa programowa kształcenia ogólnego, w poszczególnych typach szkół, do której trzeba było wydać nowe podręczniki szkolne⁷, które następnie trzeba było zaadoptować na brajla i druk powiększony z przeznaczeniem dla uczniów niewidomych i słabo widzących. Z różnych względów, również ekonomicznych (koszt jednego egzemplarza podręcznika brajlowskiego dochodzi do 1500 zł) nie było możliwe jednorazowe wydanie i zakupienie tych podręczników do wszystkich typów szkół.

Wspólnie z nauczycielami uczącymi uczniów niewidomych i słabo widzących zdecydowano, że w pierwszej kolejności będą sukcesywnie kupowane podręczniki do szkoły podstawowej i gimnazjum.

⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół oraz kształcenia w profilach w liceach profilowanych (Dz.U. z 2001 r. Nr 61, poz. 625 z późn. zm.)

Do chwili obecnej zakupiono wszystkie podręczniki do szkoły podstawowej. Do gimnazjum brakuje jedynie podręcznika do muzyki. Rozpoczęto druk podręczników do szkół ponadgimnazjalnych. Dotychczas zakupiono 15 tytułów podręczników brajlowskich i 12 tytułów w powiększonym druku.

Obecnie trwa przetarg na adaptację, druk i dystrybucję 22 tytułów podręczników w wersji brajlowskiej i 26 tytułów podręczników w powiększonym druku przeznaczonych do szkół ponadpodstawowych. Przewiduje się, że realizacja zadania zostanie zakończona w marcu 2008 r.

W podręczniki, o których mowa, zaopatrywani są również niewidomi i słabo widzący uczniowie szkół ogólnodostępnych i integracyjnych.

Ponadto w bieżącym roku zostanie zrealizowany uzupełniający zakup podręczników i ćwiczeń, wydanych dotychczas, które uległy zużyciu lub ich nakład okazał się niewystarczający w stosunku do potrzeb uczniów.

Szanowny Panie Rzeczniku,

rozumiem trudności, na jakie napotykają nauczyciele i uczniowie z powodu braku niektórych podręczników szkolnych. Niewątpliwie podręcznik szkolny jest dla nich ważną pomocą dydaktyczną ale przecież nie jedyną. Nie mniej ważne w procesie kształcenia uczniów niewidomych i słabo widzących są też inne środki dydaktyczne. Takimi m.in. okazały się nowoczesne techniczne środki dydaktyczne, w które Ministerstwo wyposażyło wszystkie szkoły specjalne dla uczniów z tego rodzaju niepełnosprawnością. Jestem pełen uznania dla nauczycieli szkół specjalnych, którzy, służąc również pomocą nauczycielom szkół ogólnodostępnych i integracyjnych, wykorzystują te środki w celu zapewnienia uczniom niewidomym i słabo widzącym powodzenia w nauce szkolnej. O efektach tej pracy mogą świadczyć chociażby wyniki egzaminów maturalnych przeprowadzonych w placówkach kształcących tę grupę uczniów. W roku szkolnym 2006/07 w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym dla Dzieci i Młodzieży Niewidomych i Słabo Widzących w Krakowie, 100% przystępujących do egzaminu maturalnego ten egzamin zdało. Podobnie przedstawiała się sytuacja w pozostałych szkołach specjalnych, do których uczęszczają ci uczniowie.

Zapewniam, że Ministerstwo w dalszym ciągu będzie podejmowało działania zmierzające do zaopatrywania uczniów niepełnosprawnych we wszystkie podręczniki szkolne.

Z wyrazami szacunku
SEKRETARZ STANU
-/ Andrzej Waśko

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-571999-I/07/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Pismem z dnia 29 października 2007 r. zwróciłem się do ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podręczników dla uczniów niewidomych i niedowidzących. Z publikowanych wtedy informacji prasowych wynikało, iż sytuacja w tym zakresie jest daleka od doskonałości. Otrzymana odpowiedź zawierała treści uspokajające informacje, iż zainteresowani otrzymają podręczniki w nieodległym czasie, gdyż toczą się procedury przetargowe na ich adaptację, druk i dystrybucję. Z kolei z wypowiedzi uczestników odbytej w dniu 26 lutego 2008 r. na Uniwersytecie Warszawskim konferencji „Edukacja równych szans. Podręczniki dla uczniów niewidomych i słabowidzących nowe podejście, nowe możliwości” wynikało, iż opóźnienia w tym zakresie są znaczne. Tam też przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej wskazywali na trwające zabiegi w celu zapewnienia druku i pełnej dostępności do tych podręczników. Analogiczne informacje przedstawił Departament Kształcenia Ogólnego i Specjalnego MEN, który, po tej konferencji, w piśmie skierowanym do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich informował o podpisaniu umów na adaptację, druk i dystrybucję 25 podręczników (kolejne 3 były w końcowej fazie procedury), które w ciągu 3 miesięcy powinny być zrealizowane. Informowano także o trwających pracach koncepcyjnych nad usprawnieniem systemu zaopatrywania uczniów niewidomych i słabowidzących w środki dydaktyczne, w tym podręczniki.

Rozpoczynający się nowy rok szkolny skłania do powtórzenia pytania o aktualny stan prac nad wydaniem podręczników drukowanych językiem Braill'a i powiększoną czcionką. Obowiązek władz oświatowych zapewnienia dostępności do tych podręczników wynika wyraźnie z art. 71d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Uwzględniając powyższe, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Minister o poinformowanie mnie o aktualnym stanie prac w przedmiotowym zakresie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008.09. 24

DZSE-2-JW-043-1/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo z dnia 8 września 2008 r. (RPO-571999-1/07/KJ) w sprawie aktualnego stanu prac nad wydaniem podręczników drukowanych w systemie Braille'a oraz powiększoną czcionką, uprzejmie wyjaśniam.

W roku 2008 Ministerstwo Edukacji Narodowej zakupiło 22 tytuły (w łącznym nakładzie 3460 egzemplarzy) podręczników oraz zeszytów ćwiczeń dla uczniów niewidomych wykonanych w systemie Braille⁷a, przeznaczonych do kształcenia w gimnazjum, zasadniczej szkole zawodowej, liceum ogólnokształcącym, liceum profilowanym oraz technikum, za kwotę 1239 754,00 zł, oraz 26 tytułów (w łącznym nakładzie 11960 egzemplarzy) podręczników oraz zeszytów ćwiczeń dla uczniów słabo widzących wykonanych w druku powiększonym, przeznaczonych do kształcenia w szkole podstawowej i gimnazjum, za kwotę 1 494 641,00, co daje łącznie kwotę 2 734 395,00 złotych wydatkowanych na wykonanie adaptacji, druk i dystrybucję podręczników przeznaczonych do kształcenia uczniów niewidomych oraz słabo widzących, w okresie od stycznia do września 2008 r.

Podręczniki te zostały dostarczone przez Wydawców do szkół i placówek oświatowych, w których edukację pobierają uczniowie niewidomi oraz słabo widzący, jeszcze przed 1 września 2008 r. Wydane podręczniki otrzymały też kuratoria oświaty w celu przekazania do szkół ogólnodostępnych, w których uczą się uczniowie niewidomi oraz słabo widzący.

Ponadto Ministerstwo Edukacji Narodowej finansuje również druk i dostawę czasopism „Światelko” i „Promyczek” - wykonanych w systemie Braille'a, przeznaczonych dla uczniów niewidomych oraz wykonanych w druku powiększonym, przeznaczonych dla uczniów słabo widzących. W roku 2008 kwota dofinansowania wyniosła 285 000,44 złotych.

Podane czasopisma również są dostarczane do szkół i placówek oświatowych, w których uczą się uczniowie niewidomi oraz słabo widzący. Czasopisma otrzymują też odbiorcy indywidualni oraz instytucje zajmujące się między innymi pomocą osobom niepełnosprawnym.

Każda szkoła, w której naukę pobierają uczniowie niewidomi oraz słabo widzący została zaopatrzona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w komputery i syntezały mowy oraz linijki brajlowskie, które umożliwiają dostosowywanie podręczników dostępnych na rynku do potrzeb uczniów niedowidzących oraz niewidomych.

Ponadto informuję, że w chwili obecnej w Ministerstwie Edukacji Narodowej trwają prace nad zmianą rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia (Dz. U. Nr 25, poz. 220) oraz zmianą systemu zaopatrywania uczniów w podręczniki przeznaczone do kształcenia specjalnego.

Proponowane zmiany mają na celu modyfikację zasad i warunków dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania i podręczników.

w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Marciniak

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-572275-I/07/JS/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Do Rzecznika Praw Obywatelskich, za sprawą środków masowego przekazu, a także w drodze indywidualnych skarg obywateli, docierają niepokojące informacje na temat realizacji zasady równego dostępu do nauki dzieci przewlekle chorych.

W ostatnich latach kwestia ochrony zdrowia dzieci i młodzieży podlegających obowiązkowi nauki była przedmiotem zainteresowania kolejnych rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Działania podjęte na rzecz wyrównania szans edukacyjnych dzieci przewlekle chorych zasługują na pełne poparcie i uznanie, mowa tu m.in. o:

1. Przyjętym na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów w dniu 19 grudnia 2002 r. i zaakceptowanym na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. zaleceniu nr 9 Rządowej Rady Ludnościowej, w którym zapisano m.in.: *konieczne jest reaktywowanie przez Ministerstwo Zdrowia medycyny szkolnej we wszystkich jej funkcjach: promocji zdrowia i profilaktyki oraz leczenia i rehabilitacji;*
2. Przyjętych przez Prezesa Rady Ministrów, Wicepremiera i Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Zdrowia w dniu 15 maja 2006 r. ustaleniach *w sprawie powrotu systemu opieki zdrowotnej do szkół* oraz powołaniu sześciuosobowego, międzyresortowego zespołu do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół, a także przedstawienia projektu odpowiednich zmian prawnych koniecznych dla realizacji tego projektu.

Pomimo tych deklaracji, Rzecznik Praw Obywatelskich nie dysponuje żadnymi informacjami na temat sposobu, zakresu i efektów realizacji powyższych ustaleń, dotyczących poprawy opieki zdrowotnej w szkołach i placówkach oświatowych, a także wyrównania szans edukacyjnych dzieci przewlekle chorych.

1. **Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 - 2015**

Rada Ministrów, w drodze uchwały nr 90/2007 z dnia 15 maja 2007 r. przyjęła Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 - 2015. Cel operacyjny nr 8 , przywołanego wyżej Programu przewiduje: *wspieranie rozwoju i zdrowia fizycznego i psychospołecznego oraz zapobieganie*

najczęstszym problemom zdrowotnym i społecznym dzieci i młodzieży. Dodatkowo, spośród ogólnych zadań realizacyjnych w obszarze: Polityka państwa, legislacja, uwzględniono zadanie nr 3: tworzenie, aktualizacja oraz egzekwowanie przestrzegania przepisów w zakresie:

- *pomocy dla rodzin dzieci i młodzieży niepełnosprawnych i przewlekle chorych,*
- *eliminowania barier w dostępności do nauki, zajęć pozaszkolnych i ciągłej rehabilitacji dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej.*

Jednak w zadaniach przewidzianych do realizacji powyższego celu przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Zdrowia brak jest jakichkolwiek działań, które mogłyby zostać podjęte w odpowiedzi na potrzeby dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych.

2. Skala problemu

Z badań przeprowadzonych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, iż prawna lub biologiczna niepełnosprawność dotyczy 291,3 tys. dzieci i młodzieży w wieku 5 - 19 lat, co stanowi 3,8 % tej populacji wiekowej. Jednakże znacznie więcej osób w tym wieku zmagają się z długotrwałymi problemami zdrowotnymi - ma kłopoty ze słuchem, wzrokiem, trudnościami w mówieniu, poruszaniu się lub inne trudności - stwierdza się je u 1250,2 tys. dzieci i młodzieży, co stanowi 16,5 % populacji. Wiadomo także, iż 1569,7 tys. dzieci i młodzieży w wieku 5 - 19 lat (aż 20,7 % populacji) cierpi na choroby przewlekłe i są to najczęściej: alergie - 577,8 tys. dzieci, astma - 279,3 tys., choroby kręgosłupa - 149,1 tys., przewlekłe stany lękowe, depresja lub zaburzenia zachowania - 114,2 tys., choroby serca i układu krążenia 109,5 tys., choroby nerek i układu moczowego - 85,2 tys., padaczka - 40,9 tys., cukrzyca - 8,1 tys. .

Na tej podstawie można oszacować, iż co szósty uczeń w wieku obowiązkowego nauczania ma długotrwałe kłopoty ze zdrowiem, a co piąty uczeń potrzebuje odpowiedniej opieki medycznej z powodu choroby przewlekłej. Przedstawione dane wskazują na istnienie poważnego problemu społecznego.

Zgodnie z opublikowanymi informacjami GUS tylko 2,2% uczniów w Polsce (w tym 2,5% chłopców i 1,6% dziewcząt) posiada opinie bądź orzeczenia o specjalnych potrzebach edukacyjnych wydawane przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne na wniosek rodziców (prawnych opiekunów) dziecka. Najlicniejsza grupa (1,6%) tych dzieci posiada orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie występował w indywidualnych przypadkach utrudniania uczniom niepełnosprawnym lub przewlekle chorym dostępu do edukacji. Przedstawione powyżej dane świadczą jednak o potrzebie podjęcia znacznie szerszych działań w odpowiedzi na problem równego dostępu do edukacji wszystkich dzieci w wieku szkolnym.

3. Sytuacja prawna dzieci przewlekle chorych

Rzecznik Praw Obywatelskich w lipcu 2007 r. za sprawą środków masowego przekazu powziął informacje na temat ucznia chorego na hemofilię, któremu z tego powodu odmówiono przyjęcia do gimnazjum w Szczecinie. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w powyższej sprawie, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej -Pan Mirosław Orzechowski zapewnił, że warunki organizowania kształcenia dzieci przewlekle chorych, w tym chorych na hemofilię, zapisane w prawie oświatowym umożliwiają dostosowanie procesu kształcenia tych dzieci do ich potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych.

Dodatkowo, Sekretarz Stanu poinformował, że: - na podstawie zaświadczenia lekarskiego informującego o wymaganiach zdrowotnych dziecka wynikających z jego choroby, istnieje możliwość wydania przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną opinii wskazującej na inne niż dydaktyczne potrzeby chorych dzieci;

- przywołane wyżej opinie mają na celu poinformowanie rodziców i dyrektora szkoły o zakresie potrzebnej dziecku pomocy medycznej, możliwej do udzielenia na terenie szkoły oraz wskazanie warunków, których spełnienie poprawi komfort psychiczny ucznia;

- powyższe opinie nie mogą zobowiązywać nauczycieli do wykonywania nawet najprostszych zabiegów medycznych, bowiem nie mają oni uprawnień i kwalifikacji do wykonywania zadań przypisanych ustawowo pracownikom resortu zdrowia. Opinie mogą natomiast zawierać wskazanie do uczęszczania dziecka do klasy integracyjnej, w grupie uczniów pełnosprawnych, lub do klasy terapeutycznej;

- dzieciom przewlekle chorym, których stan zdrowia utrudnia lub uniemożliwia uczęszczanie do szkoły, stwarza się warunki realizowania obowiązku szkolnego w zakładach opieki zdrowotnej, natomiast na podstawie orzeczenia o potrzebie indywidualnego nauczania dyrektor szkoły organizuje indywidualne nauczanie w szczególności w miejscu pobytu tego dziecka (w domu rodzinnym).

Ponadto, zdaniem Sekretarza Stanu: *w przeciwieństwie do uczniów niepełnosprawnych, zakwalifikowanych do kształcenia specjalnego orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, wydanym przez publiczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną, uczniowie przewlekle chorzy, uczęszczający do szkół ogólnodostępnych, nie wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki i wprowadzania innych niż dla ich zdrowych rówieśników metod pracy dydaktycznej. Posiadanie przez nich orzeczenia o niepełnosprawności, wydanego przez Zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, uprawnia ich wyłącznie do uzyskiwania pomocy socjalnej i rehabilitacyjnej w jednostkach podlegających resortowi pracy i polityki społecznej oraz resortowi zdrowia.*

Należy podkreślić, że stanowisko wyrażone przez Sekretarza Stanu nie odnosi się wyłącznie do jednostkowego przypadku, ale ma wymiar znacznie szerszy - dotyczy jednej piątej populacji uczniów, u których rozpoznano choroby przewlekle.

Pomimo zapewnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej o szerokich możliwościach dostosowania procesu kształcenia do potrzeb dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych, sprawa chłopca chorego na hemofilię zakończyła się niepowodzeniem. Wbrew stosownej opinii lekarskiej, dziecko zostało zmuszone do zmiany wybranej przez siebie szkoły gimnazjalnej. Przedstawione powyżej wyniki badań, zdają się sugerować, że podobnych przypadków w skali kraju może być znacznie więcej. Co za tym idzie, obecnie obowiązujące przepisy, mające na celu zapewnienie dzieciom niepełnosprawnym i przewlekle chorym równego dostępu do edukacji, w praktyce nie spełniają swojej funkcji należycie.

Nie budzi wątpliwości, że zdecydowana większość dzieci przewlekle chorych (w tym dzieci chore na hemofilię) powinna uczęszczać do szkół powszechnych, gdzie dzięki stałemu kontaktowi z rówieśnikami, będzie miała szansę na prawidłowy rozwój.

W przypadku hemofilii dostępne są poradniki przeznaczone dla nauczycieli i wychowawców dzieci chorych na skazy krwotoczne, a także dla pracowników kuratorium oświaty. Znane są zalecenia lekarzy specjalistów odnośnie warunków zapewnienia tym dzieciom opieki w szkole, a mianowicie:

1. *nauczyciel i rówieśnicy powinni być poinformowani o chorobie dziecka i niebezpieczeństwie urazów;*
2. *każde krwawienie wymaga podania koncentratu czynnika krzepnięcia krwi, z wyjątkiem krwawień z nosa i skaleczonej skóry, jeśli zostaną zatrzymane leczeniem stosowanym miejscowo;*
3. *w gabinecie medycznym powinien być spongostan i trombina w celu wykonania tamponady przedniej nosa w razie krwawienia z nosa przez przeszkoloną pielęgniarkę;*
4. *wskazane byłoby posiadanie w lodówce szkolnego gabinetu medycznego koncentratu czynnika, którym chłopiec chory na hemofilię jest leczony i podanie w razie urazu lub krwawienia;*
5. *w razie większego urazu nawet po podaniu czynnika krzepnięcia krwi konieczne jest przewiezienie dziecka do szpitala w celu kontynuacji leczenia;*
6. *należy ustalić wcześniej, gdzie chory na hemofilię może otrzymać przetoczenie koncentratu czynnika krzepnięcia krwi w razie krwawienia, które wystąpi w szkole.*

Według pozyskanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich danych, w wielu szkołach w Polsce dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi związanymi z hemofilią były dotychczas otoczone zarówno właściwą opieką pedagogiczną, jak i medyczną.

W dniu 26 września 2007 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej wydało komunikat w sprawie wykazywania w Systemie Informacji Oświatowej uczniów i wychowanków z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym z niepełnosprawnością sprzężoną, w którym czytamy:

przepisy prawa oświatowego nie przewidują organizowania dzieciom przewlekle chorym kształcenia specjalnego. Oznacza to, że sytuacja dzieci przewlekle chorych może ulec dalszemu pogorszeniu.

W związku z powyższym, koniecznym wydaje się podjęcie pilnych prac mających na celu rzetelną analizę sytuacji prawnej dzieci niepełnosprawnych i przewlekle chorych, a także znowelizowanie przepisów ustawy o systemie oświaty tak, aby zapewnić realizację równego dostępu do edukacji wszystkich uczniów, w tym dzieci chorych i niepełnosprawnych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pomocne w opracowaniu skutecznych działań zaradczych może się okazać, m.in.:

1. Uzyskanie wiarygodnych informacji na temat efektów realizacji dotychczasowych - ustaleń dotyczących poprawy opieki zdrowotnej nad uczniami przewlekle chorymi. W szczególności chodzi tu o efekty pracy międzyresortowego zespołu do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół, powołanego w maju 2006 r.

2. Wypracowanie wspólnego stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Zdrowia odnośnie do kryteriów orzekania o niepełnosprawności uczniów oraz o specjalnych potrzebach edukacyjnych dzieci przewlekle chorych. Istotne jest także przygotowanie wspólnego stanowiska obu Ministerstw w sprawie sposobu realizacji tych potrzeb w warunkach szkolnictwa powszechnego.

3. Wskazanie w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007 - 2015 konkretnych zadań przeznaczonych do wykonania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Zdrowia, dotyczących poprawy sytuacji dzieci przewlekle chorych.

4. Uzyskanie wiarygodnych informacji dotyczących funkcjonowania szkół przy zakładach opieki zdrowotnej, zwłaszcza w świetle danych o systematycznym zmniejszaniu się liczby tych placówek oświatowych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie mnie o zajęтым w sprawie stanowisku. Pragnę także wyrazić przekonanie, że skoordynowany wysiłek instytucji państwowych działających w sektorach edukacji i ochrony zdrowia, przy współpracy samorządów oraz innych organizacji zajmujących się problematyką dzieci chorych i niepełnosprawnych, może przyczynić się do wypracowania efektywnego programu na rzecz ochrony zdrowia oraz prawidłowego rozwoju dzieci i młodzieży, w tym uczniów niepełnosprawnych i przewlekle chorych.

Niniejsze pismo przesyłam również Minister Zdrowia - Pani Ewie Kopacz.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

DZSE-523/7/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

odpowiadając na pismo z 24 stycznia br. Nr RPO-572275-I/07/JS/AB uprzejmie informuję, że przepisy prawa oświatowego zapewniają uczniom przewlekle chorym, **w zależności od stanu zdrowia i zgodnie z wyborem dokonany przez ich rodziców** powszechny i równy dostęp do wykształcenia oraz pełne uczestnictwo w otaczającym życiu. Realizowanie obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez dzieci i młodzież przewlekle chorych, może bowiem odbywać się w przedszkolach i szkołach: ogólnodostępnych, integracyjnych lub specjalnych zorganizowanych w zakładach opieki zdrowotnej, w tym zakładach leczenia uzdrowiskowego, a także w formie indywidualnego nauczania w miejscu pobytu dziecka. Przy uwzględnianiu potrzeb edukacyjnych tej grupy uczniów, w pełni uzasadnione jest stosowanie specjalnych warunków nauki i metod pracy w szkołach specjalnych zorganizowanych w zakładach opieki zdrowotnej⁸, podczas ich pobytu na leczeniu lub przy realizowaniu indywidualnego nauczania⁹ w miejscu ich przebywania (tj. najczęściej w domu rodzinnym) na podstawie orzeczenia o potrzebie indywidualnego nauczania wydanego przez publiczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną.

Obie te formy kształcenia są organizowane **na wniosek rodziców dziecka, zgodnie ze wskazaniami lekarzy uczestniczących w procesie leczenia** i nie wymagają posiadania przez dziecko orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

Wobec uczniów z przewlekłą chorobą, których stan zdrowia pozwala na codzienne uczęszczanie do szkoły ogólnodostępnej, w tym integracyjnej, nie stosuje się w procesie kształcenia innych, niż wobec pozostałych uczniów metod pracy dydaktycznej, zatem nie ma merytorycznego uzasadnienia do wydawania im orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego i zatrudniania do pracy

⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie organizacji kształcenia oraz warunków i form realizowania specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w szkołach specjalnych zorganizowanych w zakładach opieki zdrowotnej i jednostkach pomocy społecznej. (Dz. U. z 2003 r. Nr 51, poz. 446).

⁹ Rozporządzenie ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2003 r. w sprawie sposobu i trybu organizowania indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży (Dz. U. z 2003 r. Nr 23, poz. 193)

z nimi dodatkowego nauczyciela. Ich inne niż edukacyjne potrzeby są określane w opiniach poradni psychologiczno-pedagogicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, przedstawione przez Pana problemy zaistniałe przy przyjmowaniu ucznia z hemofilią do konkretnej szkoły, nie wynikały zatem z braku uregulowań w przepisach prawa oświatowego, były raczej przejawem trudności występujących przy zapewnianiu w szkołach, adekwatnych do potrzeb tych uczniów form opieki medycznej i bezpiecznych warunków nauki.

W 2006 roku członkowie międzyresortowego zespołu roboczego, pracownicy Ministerstwa Edukacji i Ministerstwa Zdrowia po dokonaniu analizy sytuacji w zakresie zapewnienia profilaktycznej opieki zdrowotnej uczniom w szkołach, liczby i rozmieszczenia funkcjonujących w szkołach gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej oraz gabinetów stomatologicznych ustalili, że wprowadzenie do szkół profilaktycznej opieki zdrowotnej sprawowanej przez lekarza wymagałoby wprowadzenia szeregu zmian legislacyjnych w regulacjach prawnych resortu zdrowia tj. w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej i w rozporządzeniu w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą¹⁰.

Według określonych w ww. przepisach zasad sprawowania opieki medycznej nad uczniami, tak jak nad innymi ubezpieczonymi, opiekę tę sprawują, zgodnie z obowiązkowymi deklaracjami wyboru złożonymi przez rodziców, wskazani przez nich lekarze rodzinni, bądź inni lekarze posiadający, z Narodowym Funduszem Zdrowia, kontrakty na udzielanie świadczeń zdrowotnych w podstawowej opiece zdrowotnej.

Narodowy Fundusz Zdrowia zabezpiecza świadczenia zdrowotne z ubezpieczenia zdrowotnego zgodnie z kompetencjami lekarza podstawowej opieki zdrowotnej (lekarza rodzinnego), pielęgniarki środowiskowej/rodzinnej, położnej środowiskowej/rodzinnej, pielęgniarki środowiska nauczania i wychowania. Świadczeniodawca, który podpisuje kontrakt z Funduszem odpowiada za jakość i sposób ich wykonywania. Jak wynika z informacji przekazanych przez Ministerstwo Zdrowia nie jest możliwe płacenie, przez Narodowy Fundusz Zdrowia, po raz drugi lekarzom „szkolnym” za wykonywanie tego samego zakresu świadczeń profilaktycznej opieki zdrowotnej.

Szanowny Panie Ministrze,

w pełni podzielam Pana opinię na temat potrzeby ograniczania do niezbędnego minimum kształcenia w formie indywidualnego nauczania uczniów z przewlekłymi chorobami. Zapewniam, że pomimo występowania jeszcze w wielu środowiskach szkolnych barier społecznych,

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210 poz. 2135 z późn. zm.) i rozporządzeniu z dnia 22 grudnia 2004r.w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą (Dz. U. 282, poz. 2814 z późn. zm.).

spowodowanych min. brakiem akceptacji dziecka z przewlekłą chorobą, niekompetencją lub lękiem przed nieznanym, w coraz większej liczbie szkół ogólnodostępnych uczniom przewlekle chorym nie odmawia się prawa do „normalności” i na co dzień traktuje w szkole tak samo jak ich zdrowych rówieśników, bez etykietowania i „wypominania choroby”.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Włodkowski

Pan
Jacek Jezierski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Wielce Szanowny Panie Prezesie

Uprzejmie informuję Pana Prezesa, iż zaniepokojony jestem informacjami zawartymi w artykule zatytułowanym „Jak giną pieniądze dla romskich dzieci”, zamieszczonym w Dzienniku z dnia 30 lipca 2008 r.

W powyższej publikacji poruszona została kwestia nieprawidłowości w zakresie wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych, przekazywanych corocznie z budżetu państwa na rzecz wspierania edukacji dzieci i młodzieży pochodzenia romskiego.

Środki, o których mowa w artykule pochodzą w szczególności z rezerwy celowej, zagwarantowanej w budżecie państwa na realizację zadań edukacyjnych objętych Programem na rzecz społeczności romskiej w Polsce, ustanowionym Uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2003 r. nr 209/2003. Dysponentem tej rezerwy jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, przy czym określone w Programie zadania z zakresu edukacji współfinansowane są z części budżetu, pozostającej w dyspozycji Ministra Edukacji Narodowej. Środki przeznaczone na realizację omawianych zadań przekazywane są w ramach dotacji, bezpośrednio lub za pośrednictwem wojewodów, podmiotom, w tym także jednostkom samorządu terytorialnego, które wyłonione zostały w otwartym konkursie ogłoszonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zdaniem autora publikacji, część środków pozyskiwanych we wskazanym wyżej trybie przez jednostki samorządowe, zamiast na zadania związane z nauczaniem dzieci romskich i wyrównywaniem ich szans edukacyjnych, wykorzystywana jest na inne cele, jak np. remonty infrastruktury szkoły.

W artykule poruszony został także problem wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej, przekazywanej tym jednostkom z budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o

dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539). Część oświatowa subwencji dzielona jest między jednostki samorządu terytorialnego według zasad określanych corocznie przez ministra właściwego do spraw oświaty w stosownym rozporządzeniu. W ustalonym przez Ministra algorytmie podziału części oświatowej subwencji uwzględniane są m.in. wagi dla uczniów pochodzenia romskiego, dla których szkoła realizuje dodatkowe zadania edukacyjne. Celem wprowadzenia tych wag było - ogólnie rzecz ujmując - zrekompensowanie samorządom kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem tych zadań. Wspomnieć przy tym należy, iż część oświatowa subwencji, wypłacona danej jednostce samorządu terytorialnego stanowi jednolitą kwotę, a o sposobie jej wydawania decyduje - zgodnie z art. 7 ust. 2 przytoczonej wyżej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - organ stanowiący tej jednostki.

Jak sugeruje treść powołanego wyżej artykułu, kwota przekazywana jednostkom samorządu terytorialnego w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, określona po uwzględnieniu wag, o których mowa wyżej, nie zawsze jest wykorzystywana na zadania związane z edukacją dzieci i małoletnich narodowości romskiej. Z zawartej w publikacji wypowiedzi przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, iż część omawianej kwoty wykorzystywana jest bądź to na realizację zadań pozostających co prawda w związku z problematyką edukacji, lecz nie służących bezpośrednio wspomaganie romskich uczniów, bądź też na inne, nie związane z oświatą cele.

Tymczasem prawidłowe wydatkowanie przez jednostki samorządu terytorialnego wskazanych wyżej środków finansowych stanowi warunek realizacji spoczywających na tych jednostkach zadań z zakresu edukacji dzieci i młodzieży należących do mniejszości romskiej. Poprawa stanu edukacji wśród społeczności romskiej, zwłaszcza grup zamieszkujących województwa małopolskie i podkarpackie, jest natomiast niezbędna, aby skutecznie przeciwdziałać dalszemu wykluczaniu osób należących do tej mniejszości z życia społecznego.

Mając powyższe na uwadze zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia z inicjatywy własnej podległej Panu Prezesowi Izby, na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Naczelnej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 Nr 231, poz. 1701), działań kontrolnych w przedmiocie wykorzystywania wskazanych wyżej środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 16 lutego 2009 r.

RPO-595481-X/08/MS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Jacek Jeziński
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W nawiązaniu do wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Pana dr Janusza Kochanowskiego z dnia 8 sierpnia 2008 r., dotyczącego sposobu wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych przyznawanych z budżetu państwa na rzecz wspierania edukacji dzieci i młodzieży narodowości romskiej, zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o poinformowanie, czy w bieżącym roku przewidywane jest objęcie zasygnalizowanej w wystąpieniu problematyki działaniami kontrolnymi Najwyższej Izby Kontroli.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, 4 marca 2009r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Strategii Kontrolnej
Wydział Skarg i Wniosków

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
Skrytka pocztowa P-14

WSK/WSW/051/T/252/09

Pan Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Dot. RPO-595481 -X/08/MS

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika skierowane do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawie sposobu wykorzystania przez NIK informacji przesianych uprzednio przez Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczących problemu wykorzystywania w jednostkach samorządu terytorialnego środków finansowych, przyznawanych z budżetu państwa na rzecz wspierania edukacji dzieci i młodzieży narodowości romskiej, Wydział Skarg i Wniosków uprzejmie informuje, że zostaną one wykorzystane w planowanej na III/IV kwartał br. kontroli nt. „Realizacja zadań wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych”.

W ramach analizy przedkontrolnej Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, który będzie koordynował tę kontrolę, prowadzoną przez kilka jednostek organizacyjnych NIK gromadzi i selekcjonuje informacje dotyczące zagadnień związanych z tematem kontroli, pochodzące z różnych źródeł a także rozpowszechniane w środkach masowego przekazu i kierowane do NIK w formie skarg i wniosków.

Z poważaniem
/-/ Jacek Brzostowski
Doradca Ekonomiczny
Kierujący
Wydziałem Skarg i Wniosków

RPO-622578-X/09/MS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zaniepokojony jest informacjami zawartymi w publikacji prasowej pt. „Czeczeńskie getto w polskiej szkole”, zamieszczonej w dzienniku „Polska” z dnia 24 czerwca 2009 r. W publikacji tej opisany został problem edukacji dzieci i małoletnich pochodzących z Czeczenii, przebywających na terytorium Polski w związku z ubieganiem się przez ich rodziny o ochronę międzynarodową w postaci statusu uchodźcy. Dzieci te objęte są obowiązkiem szkolnym i realizują ten obowiązek w polskich szkołach publicznych. Treść artykułu sugeruje jednak, iż nauka w tych placówkach jest fikcją. Jako przykład autorki publikacji wskazały Szkołę Podstawową w Emolinku, do której uczęszczają małoletni zamieszkujący w Ośrodku dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Smoszewie. Z powodu braku wystarczającej znajomości języka polskiego przez uczniów czeczeńskich, a także nieznanomości języka rosyjskiego przez nauczycieli szkoły, realizacja programu nauczania w tej placówce jest faktycznie niemożliwa. Nauczyciele nie są także przygotowani do pracy z dziećmi po traumatycznych często przeżyciach, wywodzącymi się dodatkowo z odmiennego kręgu kulturowego. Problem ten - co podkreślono w omawianym artykule - dotyczyć może większości szkół, w których naukę pobierają dzieci i małoletni narodowości czeczeńskiej. Takich placówek -według autorek publikacji -jest w Polsce około 70.

Rzecznik Praw Obywatelskich zapoznał się także z informacjami zamieszczonymi w kolejnym artykule poświęconym omawianej problematyce, zatytułowanym „Ministerstwo zlikwiduje czeczeńskie getta” (dziennik „Polska” z 25 czerwca 2009 r.). Z informacji tych wynika, iż podległym Pani Minister resortu planowane jest podjęcie działań zmierzających do zapewnienia dzieciom narodowości czeczeńskiej rzeczywistego dostępu do nauki w szkołach publicznych. Temu celowi służyć ma powołanie asystentów, którzy dzięki znajomości języka i kultury czeczeńskiej służyć będą pomocą zarówno uczniom, jak i nauczycielom.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika o działaniach, które zostały lub zostaną podjęte w celu poprawy dostępu dzieci narodowości czecheńskiej do nauki. Proszę także o wskazanie, czy przewidywane jest kompleksowe zbadanie warunków i jakości nauczania dzieci i małoletnich narodowości czecheńskiej w szkołach publicznych. Jeżeli tak, byłbym zobowiązany za poinformowanie Rzecznika o poczynionych w tym zakresie ustaleniach.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 17 lipca 2009 r.

DKOW-WD-SW-712/99/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na Pana wystąpienie z 1 lipca 2009 r. (RPO-622578-X/o9/MS), spowodowane informacjami zawartymi w publikacjach prasowych (dziennik „Polska. The Times” z 24 i 25 czerwca 2009 r.) na temat sytuacji dzieci czecheńskich w polskich szkołach, uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

Każde dziecko w Polsce jest objęte obowiązkiem szkolnym do 18 roku życia. Obowiązek ten jest realizowany na równych zasadach dla wszystkich niezależnie od obywatelstwa, narodowości lub podstawy pobytu na terytorium Polski. Urząd do Spraw Cudzoziemców zapewnienia małoletnim dzieciom osób ubiegających się o ochronę międzynarodową dostęp do szkół publicznych oraz niezbędnych pomocy dydaktycznych, jak również pokrycie kosztów wynikających z nauki w szkole. Dzieci uczęszczające do szkół publicznych, na wniosek rodziców, mogą zostać objęte ekwiwalentem pieniężnym na wyżywienie.

W celu wspierania edukacji i integracji ze społeczeństwem polskim, we wszystkich ośrodkach dla uchodźców dzieci i dorośli mają możliwość uczęszczania na lekcje języka polskiego. Ponadto na terenie niektórych ośrodków działają przedszkola prowadzone przez ich mieszkanki.

W wyniku przeprowadzonej w marcu 2009 r. nowelizacji *Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 Nr 256. poz. 2572 2 późn. zm, zmienione zostały niektóre przepisy dotyczące edukacji uczniów niebędących obywatelami polskimi.

Zniesiono odpłatność za naukę uczniów niebędących obywatelami polskimi na poziomie szkół ponadgimnazjalnych. Zmieniono przepis art. 94 ust. 4 ustawy o systemie oświaty - obecnie stanowi on, że osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym

do korzystania z nauki, mają prawo do dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego. Dodatkową, trwającą 12 miesięcy naukę języka polskiego dla tych osób organizuje organ prowadzący szkołę.

Od 1 stycznia 2010 r. osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu, będą miały prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju ich pochodzenia, zatrudnioną w charakterze asystenta nauczyciela przez dyrektora szkoły. Ponadto wszyscy uczniowie, przybywający do Polski z obcego systemu edukacji, którzy nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do pobierania nauki, będą mogli korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania organizowanych przez organ prowadzący szkołę. Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w tej sprawie będzie w najbliższych tygodniach przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

W wyniku przeprowadzonych ostatnio nowelizacji przepisów oświatowych do treści nauczania szkolnego wprowadzono rozszerzone informacje o żyjących w Polsce mniejszościach narodowych i etnicznych, ich historii, kulturze i tradycjach oraz przysługujących im prawach. Na mocy przepisów *Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17) tematyka powyższa jest uwzględniona w szczególności w treściach przedmiotu *historia i społeczeństwo* na poziomie szkoły podstawowej oraz przedmiotów *historia i wiedza o społeczeństwie* na poziomie gimnazjum i szkół ponadgimnazjalnych.

Nowa podstawa programowa zawiera również treści z dziedziny praw człowieka, istotne dla kształtowania w młodym pokoleniu postawy poszanowania dla innych kultur i tradycji oraz zapobiegania dyskryminacji rasowej.

Znaczną część osób, które ubiegają się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy, stanowią obywatele Rosji deklarujący narodowość czeczeńską. Jak podaje ostatni raport Urzędu ds. Cudzoziemców, w 2008 r. o taki status wystąpiło ponad 8 tysięcy osób. Około połowa czeczeńskich uchodźców to dzieci. Dzieci ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy przebywają wraz rodzicami w większości wypadków w ośrodkach dla uchodźców i mają zapewnioną możliwość edukacji. Frekwencja i przywiązywanie wagi do postępów w nauce nie są dla rodziców tych uczniów najważniejsze. Wiąże się to także z tym, że Polska przez większość uchodźców traktowana jest jako kraj tranzytowy, do nauki w Polsce i w języku polskim nie jest więc przywiązywana należyta waga. Poza tym czasami osoby takie przenoszone są do innych ośrodków na terenie RP lub mieszkają prywatnie, a co za tym idzie nauka ich dzieci bywa zaniedbywana. Według danych UNHCR, w Polsce około 47% dzieci-uchodźców chodzi do szkoły, ale tylko dlatego, że jest to warunkiem otrzymania dodatku finansowego przez rodziców.

W nawiązaniu do opisanych wyżej przyjętych rozwiązań legislacyjnych, które mają na celu poprawę edukacji dzieci niebędących obywatelami polskimi, 30 czerwca br. w Ministerstwie

Edukacji Narodowej odbyło się spotkanie przedstawicieli resortu z dyrektorami szkół, do których uczęszczają uczniowie cudzoziemcy. Wsparcie edukacji dzieci niebędących obywatelami polskimi według MEN to pomoc państwa zarówno dla ucznia, jak i nauczyciela. Istotną rolę w tym procesie powinna odgrywać osoba ze środowiska cudzoziemców mieszkająca obecnie lub w przeszłości w ośrodku dla uchodźców i będąca łącznikiem między szkołą a rodzicami. Dyrektorzy szkół stwierdzili, że w dużej części placówek nauczyciele w mniejszym bądź większym stopniu znają język rosyjski i w ten sposób komunikują się z dziećmi cudzoziemskimi.

Wynika to z faktu, iż większość uczniów w polskich szkołach to Czecheni i mieszkańcy Kaukazu, którzy także posługują się tym językiem. Podkreślono też, że ważne jest, by osoba zatrudniona jako asystent nauczyciela znała język kraju pochodzenia dzieci emigrantów. Dyskutowano również kwestię „nauczycieli wspomagających” wskazując, że powinni to być nauczyciele różnych przedmiotów, którzy posiadają niezbędne umiejętności do pracy z uczniami w zakresie integracji grup dziecięcych i młodzieżowych z uwzględnieniem różnic kulturowych. Podczas spotkania poinformowano nauczycieli o kursach organizowanych od 2003 roku na zlecenie resortu edukacji przez Polonijne Centrum Nauczycielskie w Lublinie dla nauczycieli języka polskiego jako obcego oraz planowanych przez MEN we współpracy z Uniwersytetem Jagiellońskim studiach podyplomowych dla nauczycieli w zakresie edukacji międzykulturowej. Podkreślono także konieczność intensyfikacji nauki języka polskiego w ośrodkach dla uchodźców aby ułatwić dzieciom naukę w szkole. Uczestnicy spotkania byli zgodni co do tego, iż **konieczna jest dalsza współpraca między resortami i instytucjami, a także organizacjami pozarządowymi w celu wypracowania zasad wspierania nauki dzieci uchodźców w polskiej szkole.**

W związku z opisaną w publikacjach prasowych sytuacją w szkole podstawowej w Emolinku uprzejmie informuję, że z otrzymanego od mazowieckiego kuratora oświaty wyjaśnienia w sprawie sprawowania nadzoru pedagogicznego nad tą szkołą wraz z informacjami dotyczącymi sytuacji dzieci czeczeńskich w tej placówce oświatowej wynika, że:

- szkoła podstawowa w Emolinku objęta jest nadzorem pedagogicznym,
- wizytator rejonowy w ostatnich dwóch latach podejmował działania wspierające, które obejmowały narady szkoleniowe, m.in. umożliwiające wymianę doświadczeń między dyrektorami, konsultacje, przekazywanie materiałów szkoleniowych,
- dyrektor szkoły podstawowej w Emolinku podczas jednej z takich porad dzielił się z pozostałymi dyrektorami swoimi doświadczeniami w pracy z dziećmi czeczeńskimi,
- wizytator rejonowy miał pełną orientację w sytuacji szkoły podstawowej w Emolinku, z której wynikało, że dyrektor szkoły i nauczyciele są zaangażowani w tworzenie dzieciom czeczeńskim jak najlepszych (w miarę możliwości) warunków adaptacji i opieki,
- opiniowane arkusze organizacji szkoły potwierdzały starania dyrektora w zakresie

dodatkowych godzin nauki języka polskiego dla cudzoziemców i zrozumienie potrzeb przez organ prowadzący - gminę Zakroczym,

- dyrektor szkoły nawiązał współpracę z organizacją pożytku publicznego - Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej, w którym działa Centrum Informacyjne dla Cudzoziemców,

- 2 lipca br. z inicjatywy Kuratorium Oświaty w Warszawie odbyło się spotkanie, w którym uczestniczyli: przedstawiciel gminy Zakroczym, dyrektor szkoły podstawowej w Emolinku, przedstawiciel Stowarzyszenia Interwencji Prawnej oraz osoby reprezentujące mazowieckiego kuratora oświaty. Celem spotkania było omówienie sytuacji szkoły z uwzględnieniem działań podejmowanych na rzecz edukacji dzieci czecheńskich oraz zaplanowanie dalszych kroków w tym zakresie.

Ze wspomnianej opinii mazowieckiego kuratora oświaty, a także z otrzymanego pisma dyrektora szkoły podstawowej w Emolinku, w którym odnosi się do informacji przedstawionych w gazecie, wynika, iż oceny zawarte w artykule opublikowanym w czerwcowym numerze „Polska. The Times” są krzywdzące dla wszystkich osób zaangażowanych w tworzenie przyjaznych warunków dzieciom uchodźców w Polsce. Zdaniem dyrektora szkoły podstawowej w Emolinku artykuł ten zawierał wiele nieścisłości, negatywnych uogólnień i nieadekwatnych do sytuacji określeń jak np. *getto*, czy użycie w tytule artykułu zaimka dzierżawczego *naszych* oraz przymiotnika *czecheńskich*, które oznaczają segregowanie, stygmatyzowanie.

Ponadto informuję Pana Rzecznika, że Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z Urzędem ds. Cudzoziemców zamierza zorganizować na początku nowego roku szkolnego konferencję poświęconą edukacji dzieci cudzoziemców w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kształcenia dzieci narodowości czecheńskiej. Mam nadzieję, że konferencja będzie doskonałym forum wymiany doświadczeń i analizy potrzeb w tym zakresie, a przyjęte w jej trakcie ustalenia znajdą się w planach działań szkół i ich organów prowadzących oraz innych organizacji i instytucji.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Krystyna Szumilas*

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W ostatnim czasie otrzymuję liczne skargi od polskich emigrantów dotyczące prowadzonej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej reorganizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą. Z informacji udzielonych przez skarżących oraz z doniesień medialnych (zob. np. „Polonia ma prawo do polskich szkół”, Rzeczpospolita z dnia 15 czerwca 2009 r.) wynika, że przygotowywana przez rząd polski reforma zmierza do zlikwidowania części szkolnych punktów konsultacyjnych działających przy polskich placówkach dyplomatycznych oraz zastąpienia prowadzonej w nich edukacji korespondencyjnymi formami kształcenia. Niepokojące sygnały w tej sprawie otrzymałem już od przedstawicieli szkół polskich w Atenach, Berlinie, Brukseli, Monachium, Paryżu, Wiedniu oraz od grupy rodziców reprezentujących polską szkołę sobotnią w Glasgow, którym odmówiono powołania szkolnego punktu konsultacyjnego.

Zgodnie z preambułą do ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. To szczególne zadanie nabiera dodatkowego znaczenia w przypadku kształcenia prowadzonego wśród dzieci polskich przebywających poza granicami kraju. Nie ulega bowiem wątpliwości, że szkoły polskie pełnią za granicą rolę łącznika z krajem i stanowią ważne ośrodki promocji kultury polskiej. Szkolne punkty konsultacyjne zorganizowane przy polskich placówkach dyplomatycznych odgrywają ponadto istotną rolę praktyczną. W procesie nauczania zachowują one ciągłość z polskim systemem edukacyjnym, co ułatwia uczniom kontynuowanie nauki po powrocie do kraju, według wspólnej podstawy programowej. Najwyższa Izba Kontroli w jednym z raportów o funkcjonowaniu szkół dla dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą stwierdziła wyraźnie, że rosnące zainteresowanie obywateli polskich możliwością nauczania ich dzieci w polskich szkołach nakłada na Ministra Edukacji Narodowej oraz kierownictwa szkół za granicą obowiązek rozwoju i doskonalenia pracy tych placówek (raport opublikowany w 2005 r., zob. <http://bip.nik.gov.pl>).

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich jestem świadomy, że obowiązujący obecnie system oświaty polskiej za granicą i oświaty polonijnej nie jest doskonały. Wszelkie próby dostosowania tej formy kształcenia do zmieniających się uwarunkowań społecznych, w tym masowej ponadgranicznej migracji zarobkowej zasługują na poparcie i uznanie. Reforma taka nie może jednak sprowadzać się do likwidacji większości placówek oświatowych za granicą i zastąpienia ich bezalternatywną propozycją kształcenia przez Internet. Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz.147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji o etapie na jakim znajdują się obecnie prace nad reformą systemu oświaty polskiej za granicą i oświaty polonijnej. W szczególności będę zobowiązany za poinformowanie mnie o głównych zamierzeniach projektowanej reformy oraz o planowanym terminie zakończenia prac, a także przedstawienie listy polskich szkół przewidzianych do zamknięcia. Ponadto będę wdzięczny za podjęcie dialogu z rodzicami oraz kadrami pedagogicznymi likwidowanych szkół oraz - mając na uwadze realne możliwości - uwzględnienie ich postulatów w planowanych rozwiązaniach dotyczących warunków dalszego funkcjonowania systemu oświaty polskiej za granicą.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DWM-I-EM-045-1/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na Pana pismo z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie skarg polskich emigrantów dotyczących reorganizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą (Nr RPO - 621256 - I/09/AB) uprzejmie informuję, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie prowadzi działań mających na celu likwidację szkół przy polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych.

Przeciwnie, podjęte zostały intensywne starania o utrzymanie w roku szkolnym 2009/2010 sieci tych placówek i odbywających się w nich zajęć w niezmiennym kształcie. Stało się to konieczne gdyż, w związku z nieoczekiwanym osłabieniem się kursu złotówki na przełomie lat 2008/2009, realna wartość pieniędzy przeznaczonych na finansowanie szkół przy polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych spadła o około 30 procent. Dlatego MEN podjęło intensywne starania o zgodę rządu i parlamentu na wygospodarowanie dodatkowych środków. W związku z powyższym odnosząc się do Pana prośby o listę likwidowanych szkół i podjęcie dialogu z ich kadrami pragnę podkreślić, że resort edukacji nie planuje obecnie likwidacji szkół przy polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych.

Jednocześnie pragnę Pana poinformować o tym, że resort edukacji opracował propozycje kierunku zmian w systemie wspierania oświaty polskiej za granicą i oświaty polonijnej. Propozycje te w formie **projektów** dokumentów: „Podstawa programowa dla uczniów polskich uczących się za granicą” i „Program Rozwoju Oświaty Polskiej za Granicą i Oświaty Polonijnej na lata 2009-2011”,

udostępnione są do konsultacji społecznych za pośrednictwem strony internetowej www.polska-szkola.pl.

Wspomniane propozycje przygotowane zostały przede wszystkim z myślą o tym, aby inicjatywy MEN odpowiadały oczekiwaniom i rzeczywistym potrzebom Polaków za granicą, które są bardzo różne w zależności od kraju, w którym mieszkają. Starano się też uwzględnić takie zjawiska jak wzrastająca dynamika migracji naszych rodaków czy rozwój technologii informacyjnych, które wymuszają zmiany zarówno w treściach jak i formach kształcenia.

Ze względu na to, że planowane są zmiany w systemie wspierania oświaty polonijnej i oświaty polskiej za granicą, MEN od połowy zeszłego roku nie wyraził zgody na utworzenie żadnej nowej szkoły przy polskim przedstawicielstwie dyplomatycznym. Wśród pięciu rozpatrzonych odmownie wniosków o utworzenie takiej placówki był wspomniany przez Pana wniosek z Glasgow. Sprawy powoływania szkolnych punktów konsultacyjnych załatwiane są w oparciu o *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 2 września 2004 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za Granicą (Dz .U. Nr 194, poz. 1986)*.

Odnosząc się do Pana opinii na temat korespondencyjnego i e-learningowego systemu kształcenia, chcę podkreślić, że zgodnie z projektem MEN mają one stać się jedynie uzupełniającą formą kształcenia skierowaną do tych uczniów, którzy ze względu na miejsce zamieszkania nie mają dostępu do zajęć w szkołach. Nowoczesne technologie informacyjne będą także wykorzystane jako wsparcie dla uczniów uczęszczających na tradycyjne lekcje.

Odnosząc się do Pana pytania o etap na jakim znajdują się prace nad reformą systemu oświaty polskiej za granicą i oświaty polonijnej uprzejmie informuję, że dyskusja nad przedstawionymi do publicznej wiadomości propozycjami potrwa do końca tego roku. Po szczegółowym przeanalizowaniu wszystkich uwag zgłaszanych do MEN, na przełomie lat 2009/2010 zaproponowane zostaną nowe rozwiązania legislacyjne. Do tego czasu nie są planowane żadne zmiany głęboko ingerujące w system oświaty poza granicami kraju.

W odpowiedzi na prośbę o informację na temat głównych zamierzeń projektowanej reformy w załączeniu przekazuję Panu kopię dokumentu „Założenia Projektu Programu Rozwoju Oświaty Polskiej za Granicą i Oświaty Polonijnej”.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Marciniak*

Do wiadomości:

1. Biuro Organizacyjne MEN

2.2. Nierówności w dostępie do edukacji przedszkolnej

RPO-584001-X-08/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi rodziców dzieci, które w 2008 r. skończą 3 lata, urodzonych między 1 września, a 31 grudnia, dotyczące rekrutacji do przedszkoli. Rodzice ci kwestionują zasady przyjęć do przedszkoli, które w praktyce eliminują ich dzieci i nie pozwalają na ich przyjęcie do przedszkola w bieżącym roku.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że w przypadku rekrutacji realizowanej poprzez zapisy w przedszkolach nie ma możliwości przyjęcia do przedszkola dziecka urodzonego po dniu 31 sierpnia, ze względu na nieukończenie przez to dziecko trzeciego roku życia. Natomiast w gminach, w których wprowadzono elektroniczną rejestrację dzieci, premiuje się dzieci urodzone przed dniem 1 września. Np. w Warszawie takie dziecko uzyskuje automatycznie 1000 punktów przewagi, co w sposób oczywisty wyklucza młodszych rówieśników z możliwości dostępu do przedszkola publicznego.

Opisany powyżej stan rzeczy wynika przede wszystkim z braku dostatecznej liczby miejsc w przedszkolach w stosunku do występujących w tym zakresie potrzeb.

Analizując powstałą sytuację z punktu widzenia obowiązującego prawa wskazać należy, iż w myśl art. 14 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku 3-6 lat. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor przedszkola może przyjąć do przedszkola dziecko, które ukończyło 2,5 roku (art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty). Ponieważ przepisy ustawy o systemie oświaty nie zawierają w tym zakresie szczególnych regulacji, uznać należy, że przy obliczaniu wieku osoby fizycznej termin upływa z początkiem ostatniego dnia (art. 112 zd. 2 k. c). W konsekwencji co do zasady wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci, które w dniu 1 września mają już ukończone 3 lata. Jedynie -jak już wskazano - w szczególnych przypadkach, może być przyjęte do przedszkola dziecko, które ukończyło 2,5 roku.

Na tle opisanego stanu prawnego pojawia się kilka istotnych z punktu widzenia zainteresowanych rodziców problemów. Zezwalając na przyjęcie do przedszkola dziecka 2,5 rocznego ustawodawca odwołał się do pojęcia „szczególnie uzasadniony przypadek”, a więc typowego zwrotu niedookreślonego. Zwroty niedookreślone w sposób oczywisty przesuwają obowiązek konkretyzacji normy prawnej na etap stosowania prawa i w związku z tym dają organom je stosującym pewną swobodę decyzyjną. Jednakże praktyka stosowania takich zwrotów niedookreślonych może ulegać wypaczeniu, na skutek powoływania się na takie zwroty, bez próby ich wypełnienia konkretną treścią. W tym kontekście znaczenia nabiera okoliczność, czy osoba, która spotkała się z odmową realizacji jej uprawnienia, może korzystać ze środka prawnego weryfikacji sposobu, w jaki czyniony jest użytek z przyznanej przez ustawodawcę władzy dyskrecjonalnej. W realiach niniejszej sprawy powinno to oznaczać prawną możliwość weryfikacji odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola. Analiza obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o systemie oświaty nie wskazuje na to, iż ustawodawca zdecydował się na przyznanie takiego środka w przypadku odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola.

W związku z powyższym powstaje problem efektywnej kontroli prawidłowości przyjmowania do przedszkoli dzieci w wieku 2,5 - 3 lat. Nie istnieją bowiem żadne proceduralne gwarancje tego, iż przyjęcia tej grupy dzieci do przedszkoli nie następują według dowolnie ustalonego kryterium.

Uwagi powyższe przekazuję Pani Minister stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie, zwłaszcza zaś w kwestii zapewnienia proceduralnych gwarancji umożliwiających efektywną kontrolę prawidłowości przyjmowania dzieci do przedszkoli.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008-04-08

DZSE-ER-045- 5 /08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie,

odpowiadając na Pana wystąpienie dotyczące zasad rekrutacji dzieci do przedszkoli publicznych, uprzejmie przedstawiam następującą opinię Ministerstwa Edukacji Narodowej:

ustawodawca określając w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 250. poz. 2572, z późn. zm.) granice wiekowe, w których dzieci są objęte wychowaniem przedszkolnym, użył sformułowania „w wieku 3-6 lat”. Powyższa regulacja różni się zatem od zawartych w tej samej ustawie uregulowań dotyczących obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 14 ust. 3a) i obowiązku szkolnego (art. 15 ust. 2) w których termin rozpoczęcia spełniania obydwu obowiązków został precyzyjnie wskazany (początek roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy odpowiednio o lub 7 lat).

Ograniczając się wyłącznie do wykładni gramatycznej art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty można byłoby twierdzić, że objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym następuje z dniem, w którym dziecko kończy 3 lata. a zakończenie tego wychowania - z dniem ukończenia 6 lat. Od razu jednak należy zauważyć, że zarówno w odniesieniu do chwili rozpoczęcia wychowania przedszkolnego, jak i w odniesieniu do chwili zakończenia wychowania przedszkolnego, taka literalna interpretacja nie jest prawidłowa. Jeżeli bowiem dziecko kończy 3 lata przed dniem 1 września (np. w kwietniu, maju, itd.) to nie jest przyjmowane do przedszkola wraz z osiągnięciem tego wieku - w trakcie roku szkolnego - ale wyczekuje do dnia 1 września w tym roku kalendarzowym i zostaje przyjęte do przedszkola dopiero od początku nowego roku szkolnego (1 września). Natomiast zgodnie z ust. 3 i 3a art. 15 cyt. ustawy, osiągnięcie przez dziecko wieku 6 lat nie jest równoznaczne z zakończeniem przez nie z dniem, w którym kończy ten wiek wychowania przedszkolnego; mimo ukończenia 6 lat np. w kwietniu dziecko uczęszcza nadal do przedszkola aż do zakończenia zajęć w danym roku szkolnym. Następnie dziecko wkracza w fazę obowiązkowego, rocznego wychowania przedszkolnego, zwanego w ustawie „rocznym przygotowaniem przedszkolnym”. Owo roczne przygotowanie przedszkolne (potocznie zwane

„zerówką”) wchodzi w ramy wychowania przedszkolnego, tyle że jest obowiązkowe a nie fakultatywne, jak w przypadku wychowania przedszkolnego dzieci młodszych.

Obowiązkowe wychowanie przedszkolne rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat. Oznacza to, że wymieniony obowiązek muszą od dnia 1 września realizować również dzieci, które do tego dnia nie ukończyły 6 lat, ale ukończą je do końca danego roku kalendarzowego.

Analogiczna zasada obowiązuje przy rozpoczynaniu spełniania obowiązku szkolnego: również i w tym przypadku o rozpoczęciu spełniania obowiązku od dnia 1 września decyduje ukończenie 7 lat w danym roku kalendarzowym.

Z powyższego widać, że przyjęcie, jako bezwzględnego warunku objęcia dziecka wychowaniem przedszkolnym z dniem 1 września, ukończenia przed tym dniem 3 lat powoduje istotną niespójność w systemie rozpoczynania przez dzieci kolejnych etapów edukacyjnych. Jeżeli bowiem dziecko, które kończy 3 lata w danym roku kalendarzowym, ale po dniu 1 września, miałyby zostać objęte wychowaniem przedszkolnym dopiero od dnia 1 września następnego roku. oznaczałoby to, że okres jego wychowania przedszkolnego jest krótszy o rok w porównaniu z dziećmi, które w tym samym roku kalendarzowym ukończyły 3 lata ale przed dniem 1 września. Dziecko to bowiem, mimo, że o rok później rozpoczęłoby wychowanie przedszkolne, do „zerówki”, a także do pierwszej klasy szkoły podstawowej poszłoby już razem z dziećmi, które ukończyły odpowiednio 6 i 7 lat do dnia 1 września. Odrzucić należy także pogląd, że dziecko, które kończy 3 lata po dniu 1 września może być objęte wychowaniem przedszkolnym w tym roku kalendarzowym, ale dopiero od daty ukończenia 3 lat (tj. np. od października, listopada czy grudnia). Przedszkola funkcjonują bowiem w układzie roku szkolnego, co oznacza, że przyjęcia do nich następują z dniem 1 września, a organizacja przedszkola oraz sposób realizacji programu wychowania przedszkolnego także zaplanowane są na pełny rok szkolny.

Taki stan należałoby ocenić jako sprzeczny z zasadą równości i niedyskryminacji ustanowioną w art 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także naruszający prawa obywateli zagwarantowane w art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Z tych względów, biorąc po uwagę reguły wykładni systemowej i funkcjonalnej, dolną granicę rozpoczęcia wychowania przedszkolnego, wskazaną w art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, należy interpretować tak, że prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego od dnia 1 września mają wszystkie dzieci, które kończą 3 lata w danym roku kalendarzowym. Z interpretacją tą nie koliduje regulacja zawarta w art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, przewidująca możliwość przyjęcia do przedszkola, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, dziecka, które ukończyło 2,5 roku. W tym przypadku chodzi bowiem o dzieci, które do dnia 1 września ukończą 2,5 roku. ale nie ukończą jeszcze w tym roku kalendarzowym 3 lat. a zatem w praktyce dzieci, które kończą 2,5 roku w okresie od lipca do września (dzieci, które kończą 2,5 roku w czerwcu lub miesiącach wcześniejszych, ukończą 3 lata do końca roku kalendarzowego).

Z uwagi na złożoność problemu oraz w celu rozstrzygnięcia wątpliwości, co do treści art. 14 ust.1 ustawy *o systemie oświaty* podjęte zostały prace nad odpowiednią nowelizacją tego przepisu.

/-/ Katarzyna Hall

RPO-584001-X/2008/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Pragnę uprzejmie potwierdzić otrzymanie od Pani Minister odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 marca 2008 roku, dotyczące rekrutacji trzylatków do przedszkoli publicznych.

Równocześnie pragnę przypomnieć, iż w przedmiotowym piśmie Rzecznik zasygnalizował zaistnienie problemu efektywnej kontroli prawidłowości przyjmowania do przedszkoli dzieci w wieku 2,5 - 3 lat z uwagi na możliwość stosowania dowolnych kryteriów w trakcie rekrutacji. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Pani Minister z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich zabrakło jednoznacznego odniesienia się do tej kwestii.

Wobec powyższego, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z prośbą o udzielenie informacji czy i jakie środki prawne przysługują osobom, którym odmówiono przyjęcia dziecka do przedszkola.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 16 czerwca 2008 r.

RPO-584001-X/2008/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę uprzejmie przypomnieć, iż pismem z dnia 23 kwietnia 2008 roku zwróciłem się z prośbą o uzupełnienie odpowiedzi Pani Minister z 31 marca b.r., poprzez udzielenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacji, czy i jakie środki prawne przysługują osobom, którym odmówiono przyjęcia dziecka do przedszkola. Do dnia dzisiejszego Rzecznik nie uzyskał stanowiska Pani Minister w tej sprawie.

Wobec powyższego, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zmuszony jestem ponownie zwrócić do Pani Minister z prośbą o udzielenie wyjaśnień.

Będę wdzięczny za możliwie szybką odpowiedź.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008-06-30

DZSE-ER-045-16/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie,

odpowiadając na Pana wystąpienie dotyczące prośby o udzielenie informacji na temat środków prawnych przysługujących osobom, którym odmówiono przyjęcia dziecka do przedszkola, uprzejmie informuję, że:

przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256. poz. 2572, z późn. zm.) nie określają formy, w jakiej następuje odmowa przyjęcia dziecka do przedszkola publicznego. Rozważając tę kwestię, należy odwołać się do poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego, w których przedszkola i szkoły publiczne są na ogół zaliczane do tzw. zakładów administracyjnych (np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1992 r. sygn. akt III AZP 30/92. OSNC 1993/7-8/122, LEX nr 9560). W wymienionej uchwale podkreślono, że szkoły i przedszkola w strukturze administracji publicznej stanowią przykład szczególnego typu jednostek organizacyjnych, bo są zaliczane do zakładów administracyjnych, a więc takich jednostek organizacyjnych, które są powołane do prowadzenia działalności niegospodarczej na rzecz osób będących użytkownikami zakładu. Jednym z elementów charakteryzujących zakład administracyjny jest tzw. władztwo zakładowe, przejawiające się w rozstrzyganiu w sprawach dopuszczania do korzystania z usług zakładu, w określeniu obowiązków użytkowników oraz w możliwości pozbawienia użytkownika usług zakładu, jeżeli nie respektuje on zasad korzystania z tych usług. Zdaniem Sądu Najwyższego, czynności władcze kierownictwa zakładu są realizowane w trybie administracyjnym z wykorzystaniem w wielu przypadkach formy indywidualnego aktu administracyjnego, a także aktów regulaminowych obowiązujących w zakładzie. Zakłady administracyjne, stanowiąc część składową struktury administracji publicznej, są poddane kontroli i nadzorowi organów administracyjnych, a ich organy mogą być również włączone w tok instancji administracyjnych

Odmowa przyjęcia w poczet użytkowników zakładu administracyjnego, podobnie jak wykluczenie z tego grona, ma charakter aktu administracyjnego - w związku z tym, uprawniony może być pogląd, że również taki charakter ma odmowa przyjęcia dziecka do przedszkola

publicznego prowadzonego przez gminę; w tym przypadku można byłoby rozważać, czy nie ma ona charakteru innego aktu z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270. zpóźn. zm.).

Niezależnie od powyższego, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. Nr 26, poz. 232) § 2 wskazuje, które dzieci mają pierwszeństwo w przyjęciu do przedszkola.

Z kolei rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624) w § 16 ust. 3 w zakresie zasad rekrutacji dzieci do przedszkola odsyła w całości do statutu przedszkola. Oznacza to, dowolność w ustalaniu zasad rekrutacji do przedszkoli na terenie kraju.

/-/ Katarzyna Hall

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Pragnę uprzejmie podziękować Pani Minister za odpowiedź z dnia 30 czerwca b.r. Potwierdziła ona moje obawy, co do braku w obowiązującym prawodawstwie środków prawnych przysługujących osobom, którym odmówiono przyjęcia dziecka do przedszkola.

Odnosząc się do przedstawionego stanowiska uprzejmie informuję, iż w mojej ocenie, przywołane przez Panią Minister orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2002 roku (sygn. akt III AZP 30/92) nie rozwiązuje problemu braku kontroli odmów przy przyjęciach dzieci do przedszkoli. Dotyczy ono bowiem odpłatności za /korzystanie z przedszkola. Zostało wydane w konkretnym stanie faktycznym, w odpowiedzi na przedstawione przez NSA zagadnienie prawne. Ponadto wskazać należy, iż nawet gdyby przedmiotowa uchwała dotyczyła odmowy przyjęcia do przedszkola, to i tak w świetle *Konstytucji RP* nie mogłaby stanowić źródła prawa. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 1 *Konstytucji RP*, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Równocześnie wskazać należy na zasadę ustanowioną w art. 45 ust. 1 *Konstytucji RP*. Zgodnie z nią, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Obecnie obowiązujące regulacje prawne, co przyznała Pani Minister w swojej odpowiedzi, nie zawierają takiej gwarancji.

Równocześnie za niepożądaną z punktu ochrony praw i wolności obywatelskich uznać należy, potwierdzoną przez Panią Minister, dowolność w ustalaniu przez poszczególne gminy zasad rekrutacji do przedszkoli. Uważam, iż zachodzi konieczność ustanowienia jasnych, precyzyjnych i zunifikowanych w skali całego kraju zasad rekrutacji do przedszkoli publicznych, połączonych z kontrolą sądową w przedmiocie prawidłowości przyjmowania dzieci do przedszkoli.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z wnioskiem o podjęcie stosownych kroków legislacyjnych.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008-08-11

DZSE-BW-045 - 2/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w związku z pismem Nr RPO-584001-X/2008/PM z dnia 23 lipca 2008 r. uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Edukacji Narodowej przygotowano projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty, w którym proponuje się przepisy dotyczące wprowadzenia obowiązkowego wychowania przedszkolnego dla dzieci 5-letnich oraz sposobu realizowania rocznego obowiązkowego wychowania przedszkolnego.

W okresie przejściowym dziecko w wieku 5 lat będzie miało prawo do odbycia rocznego wychowania przedszkolnego, a następnie obowiązek rocznego wychowania przedszkolnego. Oznacza to, że już w roku szkolnym 2009/2010 dziecko 5-letnie będzie miało zagwarantowane miejsce w przedszkolu. Odmowa przyjęcia dziecka 5-letniego do przedszkola, zgodnie z projektem, będzie następowała wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 8 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli należy do zadań własnych gmin.

Szczegółowe zasady rekrutacji dzieci do przedszkoli są określone w statutach przedszkoli zgodnie § 16 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.).

§ 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. Nr 26, poz. 232) wskazuje, które dzieci mają pierwszeństwo w przyjęciu do przedszkola.

Powyższy zapis uwzględnia, że w pierwszej kolejności przyjmowane są dzieci w wieku 6 lat odbywające roczne przygotowanie przedszkolne. W następnej kolejności przyjmowane są dzieci matek lub ojców samotnie je wychowujących, matek lub ojców, wobec których orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności bądź całkowitą niezdolność do pracy oraz niezdolność do samodzielnej egzystencji, na podstawie odrębnych przepisów, a także dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych.

Ponadto, są zamieszczane kryteria zgodne z potrzebami lokalnymi, na przykład: dzieci obojga rodziców pracujących, dzieci kontynuujące naukę w danym przedszkolu, dzieci których rodzice bądź opiekunowie prawni pracują lub uczą się w systemie dziennym, a także dzieci mające rodzeństwo w danym przedszkolu.

W roku szkolnym 2007/2008 rodzice mieszkający w Warszawie, Łodzi, Gdańsku, Gdyni, Sopocie, Olsztynie, Szczecinie, Opolu, Rzeszowie, Poznaniu, Bydgoszczy, Tychach, Krakowie i Zielonej Górze mogli zapisać dzieci do przedszkoli przez Internet, Elektroniczny system naboru może w znacznym stopniu rozwiązać problemy dotyczące rekrutacji do przedszkoli, gdyż zapobiega zapisaniu jednego dziecka do kilku placówek, co blokuje dostęp innym dzieciom i stwarza pozorne wrażenie braku miejsca. Przy okazji, rodzice widzą, ile jest miejsc w danym przedszkolu i jakie mają szanse na przyjęcie dziecka do wybranej placówki.

Istniejące przepisy prawne wystarczająco określają kryteria przyjęć dzieci do przedszkoli, a poza tym dają możliwość decydowania o sprawach rekrutacji gminom. W związku z tym nie wydaje się zasadne tworzenie ujednoczonych w skali całego kraju zasad rekrutacji do przedszkoli publicznych. W niektórych miejscowościach kryteria przyjęć do przedszkoli w ogóle nie są konieczne, gdyż są do nich przyjmowane wszystkie dzieci, zgłoszone w czasie rekrutacji.

z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ Krystyna Szumilas

RPO-586892-X/2008/JS/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na problem braku powszechnego dostępu do wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3 - 5 lat.

W świetle danych statystycznych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w Informacji „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007” oraz w „Małym roczniku statystycznym Polski 2007” w części dotyczącej edukacji przedszkolnej, w obecnej sytuacji nie można mówić o powszechnym dostępie do wychowania przedszkolnego. W roku szkolnym 2006/2007 funkcjonowało 17,2 tys. placówek wychowania przedszkolnego, w tym 7,7 tys. przedszkoli oraz 9,5 tys. oddziałów przedszkolnych prowadzonych przy szkołach podstawowych (7,0 tys. w miastach, 10,2 tys. na terenie gmin wiejskich). Od roku szkolnego 1995/1996, w miastach powstały 103 nowe placówki, natomiast liczba takich placówek na wsi zmniejszyła się o ok. 1/3.

W roku szkolnym 2006/2007 wychowaniem przedszkolnym objęto łącznie 840 tys. dzieci, tj. o 8,1 tys. więcej niż rok wcześniej. W zajęciach uczestniczyło 56% ogólnej liczby dzieci w wieku 3-6 lat. W miastach do placówek uczęszczało 70% dzieci w tym wieku, zaś na wsi - 37%. Na wskaźniki te w podstawowym wymiarze rzutują liczby dzieci w grupach „zerowych” w przedszkolach oraz w klasach „zerowych” w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych - tą formą wychowania przedszkolnego objętych było 98% sześciolatków. Natomiast dzieci w wieku 3-5 lat stanowią 4 1 % ogólnej liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym we wszystkich formach.

Z korespondencji kierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz z sygnałów środków masowej informacji wynika, że oferowana liczba miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3-5 lat, jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Na przykład w Warszawie w bieżącym roku

zabrakło w stosunku do potrzeb około 3 tysięcy miejsc¹¹. Brak dostatecznej liczby miejsc powoduje, że organy samorządu terytorialnego sięgają do różnych metod. Jest to np. wprowadzenie do praktyki przy kwalifikowaniu dzieci do przyjęcia do placówki przedszkolnej, warunku ukończenia przez dzieci 3 roku życia przed 1 września. Stosowane są też wymogi zdrowotne, utrudniające dostęp do wychowania przedszkolnego np. dzieciom przewlekle chorym i niepełnosprawnym. Niekorzystnym zjawiskiem jest także zagęszczanie grup przedszkolnych ponad uzasadnione pedagogiczne normatywne limity.

W zgodnej opinii pedagogów i psychologów, edukacja przedszkolna jest nieodzownym elementem harmonijnego rozwoju każdego dziecka, tworzącym kapitał na całe życie. Wiek przedszkolny to okres największych i najistotniejszych zmian rozwojowych w całym cyklu życia człowieka. Doświadczenia zdobyte przez dziecko we wczesnych latach życia są bardzo ważne, pozostawiają trwałe ślady w psychice, wyznaczają późniejsze postawy wobec siebie i innych, wobec otaczającego świata. Znane autorytety w dziedzinie psychologii dziecięcej i wychowania twierdzą, że czynniki najważniejsze dla życia człowieka kształtują się do 5-6 roku życia. Pierwsze lata w życiu dziecka mają decydujące znaczenie dla dalszego rozwoju intelektualnego i emocjonalnego, pobudzenie rozwoju umysłowego we wczesnym okresie życia przyczynia się do znacznego wzrostu możliwości intelektualnych¹².

W myśl art. 29 ust. 1 lit. a *Konwencji o prawach dziecka*, nauka dziecka winna być ukierunkowana na rozwijanie w jak najpełniejszym zakresie osobowości, talentów oraz zdolności umysłowych i fizycznych dziecka. Rola państwa nie może ograniczać się tylko do gwarantowania równego i powszechnego dostępu do nauki, lecz powinna obejmować pomoc w zapewnieniu opieki nad dziećmi. Wynika z to z art. 18 ust. 2 i 3 *Konwencji*, zgodnie z którym, w celu zagwarantowania i popierania praw zawartych w niniejszej konwencji Państwa-Strony będą okazywały odpowiednią pomoc rodzicom oraz opiekunom prawnym w wykonywaniu przez nich obowiązków związanych z wychowywaniem dzieci oraz zapewnią rozwój instytucji, zakładów i usług w zakresie opieki nad dziećmi. Ponadto, Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia dzieciom pracujących rodziców prawa do korzystania z usług instytucji i zakładów w zakresie opieki nad dziećmi, do których są one uprawnione.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o szczegółowe ustosunkowanie się do kwestii poruszonych w niniejszym wystąpieniu. Bardzo proszę też o rozważenie możliwości podjęcia stosownych zmian legislacyjnych, zmierzających do podniesienia dostępności wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3 - 5 lat, z uwzględnieniem specyfiki środowisk wiejskich oraz potrzeb dzieci niepełnosprawnych. Celowe wydaje się rozważenie możliwości zmiany sposobu

¹¹ Gazeta Stołeczna z 21 kwietnia 2008 roku, „3 tys. dzieci bez przedszkola”.

¹² Za Bożena Grzeszkiewicz, „Edukacja przedszkolna - bariery i szanse” i powołana tam literatura w: „Polski system edukacji po reformie 1999 roku”, red. naukowa Fundacji Edukacja XXI wieku, Poznań - Warszawa 2005.

dotychczasowego finansowania wychowania przedszkolnego, w tym zwiększenie zaangażowania państwa w pomoc dla jednostek samorządu terytorialnego, realizujących zadania w omawianym zakresie.

*Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008-05-21

DZSE-ER-045-12/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie,

odpowiadając na Pana wystąpienie zawarte w piśmie RPO-586892-X/2008/JS/PM z dnia 30 kwietnia 2008 r. dotyczące problemu braku powszechnego dostępu do wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat, uprzejmie informuję, że;

Zgodnie z art.7 ust. 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2001r. Nr 142. poz. 1591) do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jednym z obszarów zaspokajania tych potrzeb jest m.in. prowadzenie przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej oraz innych form wychowania przedszkolnego.

Również do zadań własnych gminy należy zakładanie i prowadzenie przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256. poz. 2572. z późn. zm.)

Zgodnie z art. 14a ust. 1a ustawy *o systemie oświaty* w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego, czyli punktów przedszkolnych lub zespołów wychowania przedszkolnego.

Założenie innej formy wychowania przedszkolnego oraz ustalenie jej organizacji - określone w § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 2008 r. *w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania* (Dz. U. Nr 7, poz. 38) - należy do kompetencji rady gminy.

Takie rozwiązania prawne, stanowią realizację podjętego przez rząd zadania upowszechnienia dostępu do edukacji przedszkolnej dzieciom 3-5 letnim z różnych środowisk, w tym zarówno wiejskich jak i wielkomiejskich. Umożliwienie organizowania przez gminy, inne osoby prawne i osoby fizyczne wychowania przedszkolnego w formach innych niż przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, koresponduje z ideą optymalnego wykorzystania

możliwości rozwojowych małego dziecka w zakresie uczenia się, predestynuje lepsze wykorzystanie potencjału rozwojowego dziecka i stymulację jego zdolności.

Obecnie, edukacja sześciolatków również jest finansowana jako zadanie własne gminy, tak jak przedszkola. Po planowanym obniżeniu wieku obowiązku szkolnego dzieci, edukacja sześciolatków w szkole podstawowej będzie finansowana z subwencji oświatowej. Dzięki takiemu rozwiązaniu gminy, jako organy prowadzące, uzyskają wolne środki, które będą mogły wykorzystać na tworzenie nowych miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3-5 lat.

Zadania dotyczące edukacji przedszkolnej będą również współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Szczegółowy Opis Priorytetu IX PO KL w ramach *Działania 9.1 Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty* przewiduje różne obszary wsparcia w zakresie edukacji przedszkolnej. W poddziałaniu 9.1.1 *Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*, przewiduje się projekty konkursowe dotyczące:

- tworzenia przedszkoli (w tym również uruchamiania innych form wychowania przedszkolnego) na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (w szczególności na obszarach wiejskich),
- wsparcia istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego) przyczyniających się do zwiększonego uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym (np. wsparcie dla placówek zagrożonych likwidacją, wydłużenie godzin pracy placówek, uruchomienie dodatkowego naboru dzieci, zatrudnienie dodatkowego personelu itp.),
- opracowanie i realizacja kampanii informacyjnych promujących edukację przedszkolną.

Alokacja na ww. działania w latach 2007-2013 wynosi:

DZIAŁANIE	Alokacja		
	Ogółem	EFS	Środki krajowe
Poddziałanie 9.1.1 <i>Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej</i>	243 140 413€	206 669 351€	36 471 062€

Za realizację działań w ramach Priorytetu IX PO KL odpowiedzialne są samorządy województw, jako Instytucje Pośredniczące (IP). Podstawowe informacje o sposobie realizacji tych działań zostały zawarte w Planach Działania 2007-2008, przygotowanych przez IP.

W 15 województwach przewidziano do realizacji wszystkie formy wsparcia określone Szczegółowym Opisie Priorytetu IX. W województwie opolskim nie będą tworzone nowe miejsca realizacji wychowania przedszkolnego. Instytucja Pośrednicząca (Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego) uzasadnia to stosunkowo gęstą siecią placówek przedszkolnych oraz potrzebą wspierania już istniejących.

W 14 województwach IP określiły kryteria strategiczne (nieobligatoryjne – premiowane dodatkowo):

- grupa docelowa - dzieci z obszarów wiejskich (dzieci niepełnosprawne, pochodzenia tomskiego, korzystające z pomocy społecznej)
- realizacja w gminach i miejscowościach, w których nie funkcjonuje przedszkole partnerstwo gminy i organizacji pozarządowej.

W jednostkowych przypadkach jako kryteria strategiczne przyjęto:

- powiązanie z priorytetami Regionalnego Programu Operacyjnego
- tworzenie ośrodków bez konieczności dowożenia dzieci
- integrację dzieci niepełnosprawnych z pełnosprawnymi
- organizację alternatywnych form wychowania przedszkolnego
- aktywny udział rodziców i wsparcie metodologiczne dla nauczycieli.

We wszystkich województwach realizacja działań rozpoczęła się w 2008 roku.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ Krystyna Szumilas

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W związku z licznymi skargami rodziców oraz doniesieniami medialnymi zmuszony jestem ponownie zwrócić uwagę Pani Minister na nadal nierozwiązany problem dotyczący wychowania przedszkolnego. W kierowanej do Pani Minister w ubiegłym roku korespondencji wskazałem szereg problemów związanych z edukacją przedszkolną. Zdecydowana większość z nich nie została jednakże dotychczas rozwiązana.

W związku z powyższym pragnę przypomnieć, iż podstawowy problem związany jest z brakiem powszechnego dostępu dzieci do wychowania przedszkolnego. W związku z ponownym uchwaleniem przez Sejm RP ustawy z dnia 12 lutego 2009 roku *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, rozwiązany został jedynie problem powszechności w dostępie do wychowania przedszkolnego dzieci 5 - letnich. Natomiast w przypadku dzieci w wieku 3 - 4 lat problem nadal pozostaje aktualny.

W kierowanych do Pani Minister wystąpieniach przywołałem dane statystyczne opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny w Informacji „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007” oraz w „Małym roczniku statystycznym Polski 2007”. Wskazałem między innymi na niepokojącą tendencję, polegającą na stałym zmniejszaniu się ilości placówek przedszkolnych. Liczba takich placówek na wsi zmniejszyła się w porównaniu z rokiem 1995/96 o ok. 1 / 3.

Dane statystyczne opublikowane przez GUS w Informacji „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008” wskazują na brak powszechnego dostępu do przedszkoli. W roku szkolnym 2007/2008 funkcjonowało bowiem 16,9 tys. placówek wychowania przedszkolnego, w tym 7,8 tys. przedszkoli i 9,1 tys. oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych. W stosunku do roku ubiegłego (tj. 2006/2007), liczba placówek zmniejszyła się o 2,5%. Większość przedszkoli zlokalizowana jest w miastach (66,9%). Niepokoi również fakt, iż do przedszkoli uczęszcza niewielka liczba dzieci niepełnosprawnych, które stanowią jedynie 1,4% wszystkich przedszkolaków. Organizowane są dla nich przedszkola specjalne, jednakże ich liczba maleje i obecnie wynosi zaledwie 79 placówek (tj. o 2 mniej niż w roku ubiegłym). W roku szkolnym

2007/2008 wychowaniem przedszkolnym objęto 871,9 tys. dzieci, tj. o 9,3 tys. więcej niż w roku poprzednim, a w zajęciach uczestniczyło 59,4% (wobec 58,4% rok wcześniej) dzieci w wieku 3-6 lat. Jednakże zaledwie 39,0% dzieci z terenów wiejskich uczęszczało do placówek przedszkolnych (w przypadku ich rówieśników z miast wskaźnik ten wyniósł 75,2%). Znacznie mniejszy udział w edukacji przedszkolnej niż sześciolatki miały dzieci w wieku 3-5 lat, gdyż tylko 47,3% dzieci w tym przedziale wiekowym brało udział w zajęciach przedszkolnych w roku szkolnym 2007/2008.

Podkreślenia wymaga fakt, iż Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w rankingu krajów europejskich pod względem powszechności edukacji przedszkolnej. W ponad 2/3 państw Unii Europejskiej na zajęcia przedszkolne uczęszcza ponad 60% dzieci w wieku 4 lat, gdy tymczasem w Polsce odsetek przedszkolaków wśród 4-latków wynosił tylko 41%. W szczególności wskazać należy, iż we Francji, w Belgii i we Włoszech 100 % dzieci 4 -letnich uczęszcza do przedszkoli. Według EUROSTAT-u (dane szacunkowe za 2006 rok) w pozostałych krajach UE oraz w państwach z nią stowarzyszonych, współczynnik ten jest wyższy od polskiego - z wyjątkiem Turcji i Macedonii - co plasuje Rzeczpospolitą Polską na trzecim miejscu od końca. Świadczy to o swego rodzaju zapaści edukacyjnej.

Kolejna bardzo istotna kwestia wymagająca- w mojej ocenie - zmian legislacyjnych dotyczy braku jednolitych i transparentnych zasad w naborze dzieci do przedszkoli. Ich konieczna unifikacja w skali kraju zagwarantowałaby równe traktowanie przez gminy prowadzące przedszkola dzieci znajdujących się w wieku przedszkolnym. Konieczność jest wprowadzenia wynika również z braku powszechnego dostępu do przedszkoli.

Nie muszę dodawać, że w zgodnej opinii pedagogów i pediatrów, edukacja przedszkolna jest nieodzownym elementem harmonijnego rozwoju każdego dziecka, tworzącym kapitał na całe życie. Potrzebna jest zwłaszcza dzieciom z rodzin ubogich.

behradnych życiowo, izolowanych i dotkniętych patologiami, w stosunku do których stanowi najlepszy sposób na wyrównanie szans edukacyjnych W przedszkolu dzieci uczą się rozwiązywania trudności, wyrabiają odporność na stres, uczą się wiary we własne siły. Podjęcie tego typu oddziaływania wychowawczego na dziecko dopiero w okresie szkolnym nie przynosi tak dobrych efektów. Edukacja przedszkolna, rozumiana jako nieodzowna potrzeba dziecka, musi być traktowana w kategoriach prawa przysługującego każdemu dziecku.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister o ponowne przeanalizowanie problemu i przedstawienie swojego stanowiska oraz o poinformowanie mnie o planowanych działaniach zmierzających do zagwarantowania wszystkim dzieciom w wieku 3 - 4 lat równych szans w dostępie do edukacji przedszkolnej.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, 2009-04- 09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

w związku z pismem RPO-586892-X/2008/JS/PM w sprawie planowanych działań zmierzających do zapewnienia wszystkim dzieciom w wieku 3-4 lat równych szans do edukacji przedszkolnej uprzejmie informuję:

Jednym z głównych zamierzeń Ministerstwa Edukacji Narodowej planowanych na lata 2009-2011 jest upowszechnienie - szczególnie na terenach wiejskich - wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat, w tym zapewnienie wszystkim dzieciom 5-letnim prawa do bezpłatnej edukacji przedszkolnej. Dlatego też, podejmowane w tym zakresie działania systemowe adresowane są do całej populacji 3-5-latków, a nie wyłącznie do 3- i 4-latków. Należy jednocześnie podkreślić, że proces ten rozwija się w sposób łagodny, uwzględniając takie obszary, jak budowanie wśród rodziców, nauczycieli oraz samorządów lokalnych i organizacji obywatelskich przekonania o znaczeniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej, prawne, finansowe i programowe wsparcie tworzenia innych form wychowania przedszkolnego oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Koncepcja upowszechnienia wychowania przedszkolnego ma charakter systemowy. Została ona oparta na wdrożonych i sprawdzonych w innych krajach europejskich rozwiązaniach z zakresu tzw. polityki małego dziecka. Proponowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej rozwiązanie obejmuje:

- rozwój sieci placówek wychowania przedszkolnego i udostępnienie różnych form wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku przedszkolnym,
- wsparcie pedagogiczne oraz pomoc w rozwiązywaniu problemów dla rodziców wychowujących małe dzieci, w tym różne formy edukacji rodziców,
- zapewnienie pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalistycznej mającej na celu wspieranie rozwoju i edukacji dzieci, wyrównywanie opóźnień i dysharmonii rozwojowych

oraz terapię zaburzeń.

Podstawowym elementem wspierającym realizację tych zamierzeń były zmiany legislacyjne, tj. ustawa z 7 września 2007 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty* (Dz. U. Nr 181, poz. 1292), rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 2008 r. *w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania* (Dz. U. Nr 7, poz.38) wraz z jego nowelizacją z dnia 13 czerwca 2008 r. (Dz. U. Nr 104, poz. 667), w której, po długotrwałych i żmudnych negocjacjach z Głównym Inspektorem Sanitarnym, Komendantem Głównym Straży Pożarnej oraz Ministrem infrastruktury, złagodzone obowiązujące przepisy dotyczące obszaru ochrony przeciwpożarowej oraz sanitarno-epidemiologicznej.

Zakładanie i prowadzenie innych form wychowania przedszkolnego jest szansą dla zaspokajania potrzeb najmłodszych mieszkańców gmin. Zgodnie z art. 14a ust. 1a ustawy *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego (punkty przedszkolne lub zespoły wychowania przedszkolnego). Zakładanie i prowadzenie innych form wychowania przedszkolnego, podobnie jak przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej, należy do zadań własnych gmin (art. 5 ust. 5 ustawy *o systemie oświaty*).

Oprócz gminy, również osoby prawne i osoby fizyczne mogą prowadzić inne formy wychowania przedszkolnego: publiczne - na podstawie art. 59a cyt. ustawy lub niepubliczne -na podstawie art. 89a ust. 1 tej ustawy.

Wydanie przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzenia *w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania* oraz jego nowelizacja z dnia 13 czerwca 2008 r., pozwoliły na upowszechnianie dostępu do edukacji przedszkolnej jak również wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci w wieku 3-5 lat z różnych środowisk, szczególnie wiejskich.

Należy jednocześnie podkreślić, że po wprowadzeniu obniżenia wieku obowiązku szkolnego dzieci 6-letnich, gminy, jako organy prowadzące, uzyskają wolne miejsca wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-5 lat.

Podobnie sytuacja przedstawia się z finansowaniem zadań dotyczących wychowania przedszkolnego. Obecnie, edukacja sześciolatków, tak jak prowadzenie przedszkoli, jest finansowana z budżetu samorządu, jako zadanie własne gminy. Po obniżeniu wieku obowiązku szkolnego dzieci, edukacja sześciolatków w szkole podstawowej będzie finansowana z subwencji oświatowej. Dzięki takiemu rozwiązaniu gminy uzyskają wolne środki, które będą mogły wykorzystać na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-5 lat.

W ramach środków Unii Europejskiej w Programie Operacyjnym „Kapitał Ludzki” w Priorytecie IX w ramach poddziałania 9.1.1 - *Zmniejszanie nierówności W stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*, realizowane są projekty konkursowe m.in. dotyczące tworzenia przedszkoli (w tym również uruchamiania innych form wychowania przedszkolnego) na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (w szczególności na obszarach wiejskich), wsparcia istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego).

Za realizację działań w ramach Priorytetu IX PO KL odpowiedzialne są samorządy województw, jako Instytucje Pośredniczące.

Na powyższe działania zaplanowano w latach 2007-2013 łącznie ponad 243 mln euro.

We wszystkich województwach realizacja działań rozpoczęła się w 2008 roku, a środki te dzielone są obecnie przez Urzędy Marszałkowskie. W 2008 r. plan wydatków zamykał się w wysokości ponad 81 mln zł, przy planowanym zakontraktowaniu umów na kwotę blisko 150,5 mln zł. W 2009 r. - kwoty te są znacznie wyższe i wynoszą odpowiednio: 188,4 mln zł i 229,6 mln zł.

Podjęmowane w Ministerstwie Edukacji Narodowej działania już przynoszą efekty w postaci zwiększenia liczby placówek wychowania przedszkolnego, co przyczynia się do zwiększenia wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej w Polsce. Aktualnie w naszym kraju wychowaniem przedszkolnym objętych jest ogółem 52,6% dzieci w wieku 3-5 lat (w mieście 70,6% na wsi 28,4%). W roku szkolnym 2007/2008 wskaźnik ten wynosił odpowiednio: ogółem 47,3%, w miastach - 65,7%, i na wsi - 23,1% ¹⁾.

Wychowanie przedszkolne w Polsce ²⁾

Kraj ogółem	Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego			Wskaźnik liczby dzieci w wieku 3-5 lat uczęszcz. do plac. wych. przedszk. do ogólnej liczby dzieci w wieku 3-5 lat w %		
	ogółem	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś
2004/2005	831,9	581,3	250,6	38,2	55,0	17,5
2005/2006	840,0	590,4	249,6	41,0	58,4	19,1
2006/2007	862,7	610,7	252,0	44,5	63,0	21,2
2007/2008	871,9	622,6	249,3	47,3	65,7	23,1
2008/2009	919,5	653,1	266,4	52,6	70,6	28,4

Według stanu na 20 stycznia 2009 r., wzrosła liczba przedszkoli (publicznych i niepublicznych) w porównaniu z rokiem ubiegłym o 335 placówek (z 7 844 w 2007 r. do 8 179 w

¹⁾ Według danych Systemu Informacji Oświatowej.

²⁾ j.w.

2008 r.). Zgodnie z danymi z Systemu Informacji Oświatowej z września 2008 r., w 9 047 szkołach podstawowych w całym kraju funkcjonują oddziały przedszkolne (nie tylko dla 6-latków).

Ponadto, ogółem w całym kraju powstało 636 publicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego (497 punktów przedszkolnych oraz 139 zespołów wychowania przedszkolnego).

Najwięcej placówek tego typu powstało w woj. podkarpackim - 114, zachodniopomorskim - 93 oraz świętokrzyskim - 65.

Dzieci wg wieku w wychowaniu przedszkolnym w latach 2004-2008³⁾

	2004	2005	2006	2007	2008
% trzylatków objętych wych.przedszkolnym	27,8%	29,7%	33,1%	36,1%	41,1%
% czterolatków objętych wych. przedszkolnym	38,1%	41,2%	44,4%	48,1%	53,2%
% pięcioletników objętych wych. Przedszkolnym	48,1%	51,3%	55,9%	57,8%	64,1%

Uprzejmie informuję, że podejmowane w Ministerstwie Edukacji Narodowej działania znajdują odzwierciedlenie w statystykach Systemu Informacji Oświatowej. Z zamieszczonego powyżej zestawienia widać, że o ile w latach 2004-2007 przyrost wartości wskaźników upowszechnienia wychowania przedszkolnego wahał się od 1,9 % do 3,4% w grupie dzieci 3-letnich, to już w 2008 roku przyrost ten wynosił 5%. Podobna tendencja występuje w grupie dzieci 4- i 5-letnich.⁴⁾

Na podkreślenie zasługuje też fakt, iż jeszcze dwa lata temu w 539 gminach na terenie całego kraju nie było żadnych placówek wychowania przedszkolnego. Obecnie w każdej gminie dzieci mają dostęp do różnych placówek wychowania przedszkolnego: przedszkoli lub oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych albo innych form wychowania przedszkolnego.⁵⁾ Na tak istotną zmianę wpływ miał m. in. rozwój innych form wychowania przedszkolnego, co znacząco przyczyniło się do zlikwidowania dotychczasowych „białych plam” w zakresie wychowania przedszkolnego.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Włodkowski*

³⁾ j.w.

⁴⁾ według stanu na dzień 20 stycznia 2009 r. - na podstawie danych przesłanych przez Kuratorów Oświaty.

⁵⁾ Według danych Systemu Informacji Oświatowej.

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-595491-I/08/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W ostatnim czasie otrzymuję skargi rodziców niepełnosprawnych i chorych dzieci, których stan zdrowia uniemożliwia lub znacznie utrudnia uczęszczanie na zajęcia organizowane w przedszkolu lub szkole podstawowej ze zorganizowanymi oddziałami przedszkolnymi. Do zeszłego roku ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) nie przewidywała możliwości realizowania przez dzieci 6 - letnie obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego w formie zajęć indywidualnych. Jednak z uwagi na konieczność wyrównania szans i umożliwienia chorym i niepełnosprawnym dzieciom kształcenia w zakresie przygotowania przedszkolnego, ustawodawca zdecydował się na znowelizowanie przywołanej wyżej ustawy.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 71 b ust. 1 a ustawy o systemie oświaty (ustalonym na mocy art. 1 ust. 23 ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty* - Dz. U. Nr 181, poz. 1292), indywidualnym obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym lub indywidualnym nauczaniem objęto dzieci i młodzież, których stan zdrowia uniemożliwia lub znacznie utrudnia uczęszczanie do przedszkola lub szkoły. Jednocześnie, ustawodawca w art. 71 b ust. 6 i 8 cytowanej ustawy, zobowiązał ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania szczegółowych rozporządzeń wykonawczych dotyczących składu zespołów orzekających, trybu ich powoływania, szczegółowych zasad działania tych zespołów, trybu postępowania odwoławczego, wzorów orzeczeń oraz szczegółowych zasad kierowania dzieci do indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 71b ust. 6), a także sposobu i trybu organizowania indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 71 b ust. 8).

Z uzyskanych przeze mnie informacji wynika, że przywołane wyżej rozporządzenia do dnia dzisiejszego nie zostały wydane. Istnieje zatem zagrożenie, że kolejny rocznik 6-latków nie będzie mógł realizować obowiązkowego przygotowania przedszkolnego w formie zajęć indywidualnych, pomimo tego, że możliwość taką przewidują przepisy ustawy.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz.147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o spodziewanym terminie wydania przywołanych wyżej rozporządzeń.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008-08- 13

DZSE-RP-620-51/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na zapytanie (pismo RPO-595491-I/08/AB z dnia 6 sierpnia 2008 r.) dotyczące spodziewanego terminu wydania rozporządzeń w sprawie realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego w formie zajęć indywidualnych uprzejmie informuję, że prace nad dwoma projektami rozporządzeń regulujących zasady orzekania i organizowania indywidualnego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego dzieci sześciolletnich są w finalnej fazie prac legislacyjnych. Projekty rozporządzeń w sprawie:

- orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych,

- sposobu i trybu organizowania indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży zostały skierowane w dniu 14 lipca 2008 r. do Rządowego Centrum Legislacji (RCL) z wnioskiem o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

W dniu 7 sierpnia br. odbyło się w RCL spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Edukacji Narodowej na którym zostały wyjaśnione najistotniejsze kwestie prawne. W sierpniu planowane jest jeszcze jedno takie spotkanie. Spodziewany termin wydania rozporządzenia -koniec sierpnia 2008 r.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Krystyna Szumilas*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 10 marca 2009 r.

RPO-608179-I/09/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent
Miasta Stołecznego Warszawy

Szanowna Pani Prezydent

W ostatnim czasie otrzymuję liczne skargi rodziców dzieci uczęszczających obecnie do przedszkoli na terenie miasta Warszawy, którzy protestują przeciwko masowej likwidacji tzw. zerówek w przedszkolach publicznych na rzecz oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych. Z udzielonych mi informacji wynika, że prowadzona obecnie reorganizacja nauczania przedszkolnego nie była poprzedzona niezbędną w takich przypadkach konsultacją a wprowadzane zmiany są dla wielu rodziców zaskoczeniem.

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), dziecko w wieku sześciu lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu albo w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej. Ustawa przewiduje więc alternatywną formę realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, przy czym każda z nich jest równo uprawniona. Nie ulega wątpliwości, że wybór pomiędzy jedną ze wskazanych form nauczania przedszkolnego należy do rodziców dziecka (por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty*. Komentarz., Wolters Kluwer, 2006, s. 155). Zapewnienie warunków do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci sześciolletnich ciąży na gminie, a w przypadku przedszkoli warszawskich, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. *o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.), na gminie oraz władzach odpowiedniej dzielnicy. Co do zasady należy uznać, że organ prowadzący - tu m. st. Warszawa - wywiązuje się ze swojego obowiązku, jeżeli łącznie w przedszkolach i szkolnych oddziałach przedszkolnych utworzy taką liczbę miejsc, jaka odpowiada liczbie dzieci objętych obowiązkiem przedszkolnym (por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty...*, s. 156). Nie sposób jednak przyjąć, że organ prowadzący ma w tym zakresie całkowitą swobodę działania. Zgodnie bowiem z art. 96 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.), to do rodziców należy wychowywanie oraz kierowanie dzieckiem,

rozumiane jako troska o środowisko dziecka, regulowanie i nadzorowanie trybu życia dziecka, a także decydowanie o kierunku oraz formie jego edukacji (zob. T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 188). Prawo rodziców do ukierunkowania dziecka oraz wyboru rodzaju jego nauczania potwierdzają także wiążące Polskę umowy międzynarodowe, w tym Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 23 grudnia 1991 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 526 ze zm.). Mając na uwadze prawo rodziców do wychowania oraz kierowania dzieckiem, organ administracji prowadzący politykę edukacyjną - zgodnie z zasadą priorytetu dobra dziecka - powinien w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę opinię oraz oczekiwania rodziców dzieci, które mają być objęte projektowaną zmianą. Wyrażana przez rodziców chęć współdecydowania o formie nauczania przedszkolnego realizowanej na terenie gminy Warszawa jest bowiem przejawem naturalnej potrzeby angażowania się w życie najbliższych im osób i jako taka nie powinna być lekceważona.

Mając powyższe na uwadze, z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Prezydent z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat przyczyn oraz skali prowadzonej w Warszawie reorganizacji nauczania przedszkolnego. Ponadto będę zobowiązany za podjęcie dialogu z rodzicami dzieci objętych projektowaną zmianą oraz - mając na uwadze realne możliwości - uwzględnienie ich postulatów w planowanych rozwiązaniach dotyczących warunków dla realizacji rocznego przygotowania przedszkolnego przez dzieci sześciolatnie.

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk



Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy

ul. Miodowa 6/8, 00-251 Warszawa, tel. (022) 595 34 08, faks (022) 826 57 43

www.um.warszawa.pl

Warszawa, dnia 26 marca 2009 roku

BE-WPP-AAN-0114-93-3-09

Pan Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie,

odpowiadając na Pana pismo z dnia 10 marca 2009 r. uprzejmie informuję, że kierunek zmian w organizacji edukacji przedszkolnej w stolicy został określony w przyjętej przez Radę m.st. Warszawy uchwale nr XXVII/871/2008 z 3 kwietnia 2008 r. dotyczącej „Polityki edukacyjnej m.st. Warszawy w latach 2008-2012”.

Wprowadzenie zmian w organizacji oddziałów przedszkolnych jest kompetencją Zarządów poszczególnych dzielnic Warszawy, które podjęły decyzję w sprawie placówek, w których zostaną zorganizowane oddziały dla dzieci sześciolletnich w roku szkolnym 2009/2010. Władze dzielnic, podejmując decyzję, o której mowa powyżej, brały pod uwagę dane demograficzne, możliwości lokalowe placówek oświatowych, potrzeby społeczne mieszkańców dzielnicy. Jednocześnie zmiany wprowadzane w m.st. Warszawie mają na celu przygotowanie placówek oświatowych do realizacji założeń reformy systemu edukacji. W roku szkolnym 2012/2013 Warszawa będzie musiała przygotować się na przyjęcie dzieci 6-letnich do pierwszej klasy szkoły podstawowej. Za zorganizowaniem oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych przemawia również ważny interes społeczny, tj. przyjęcie jak największej liczby młodszych dzieci do przedszkoli.

W świetle przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm) przewidziana została alternatywna forma realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego - w przedszkolu lub w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej. Każda z nich jest równouprawniona. Oznacza to, że gmina wywiązuje się ze swojego zadania nałożonego ustawą o systemie oświaty, jeżeli w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych utworzy taką liczbę miejsc, jaka odpowiada liczbie dzieci objętych rocznym przygotowaniem przedszkolnym, zamieszkałych

na terenie gminy. Organ prowadzący nie musi jednak stworzyć wszystkim rodzicom rzeczywistej alternatywy korzystania z przygotowania w formie szkolnej lub przedszkolnej, gdyż spoczywa na nim wyłącznie obowiązek zapewnienia każdemu dziecku, zamieszkałemu na terenie gminy, faktycznej możliwości odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w takiej lub w innej formie.

Ustawa o systemie oświaty nie wskazuje na konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych. Mimo to odbyły się spotkania przedstawicieli rodziców z dyrektorem Biura Edukacji, burmistrzami oraz z dyrektorami szkół podstawowych. Na stronie Biura Edukacji m.st. Warszawy (www.edukacja.warszawa.pl) umieszczane są na bieżąco informacje związane z planowaną reorganizacją oddziałów przedszkolnych dla dzieci sześciolatków.

Zgodnie z opinią Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, prawo do decydowania o edukacji dziecka jest prawem osobistym rodzica, ale o systemie edukacji, czyli o tym, jak edukacja zostanie zorganizowana, decyduje państwo. Rodzic może więc decydować o sposobie odbycia edukacji, ale w granicach wyznaczonych przez prawodawstwo polskie. Odnosząc się do przytoczonego przez Pana art. 96 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, władze Warszawy nie łamią prawa rodzica do decydowania o kierunku i formie edukacji.

Jednocześnie informuję, że oddziały przedszkolne w warszawskich szkołach podstawowych istnieją już od wielu lat. W roku szkolnym 2008/2009 uczęszcza do nich ponad 5000 dzieci, co stanowi około 45 % wszystkich sześciolatków, objętych rocznym przygotowaniem przedszkolnym. W nadchodzącym roku szkolnym planuje się utworzenie kolejnych 190 oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Władze Warszawy działają na podstawie i w granicach prawa. Jednak rozumiejąc zaniepokojenie rodziców, prowadzimy kampanię informacyjną oraz dokładamy wszelkich starań, by stworzyć najmłodszym mieszkańcom Warszawy, zarówno w przedszkolach jak i szkołach podstawowych, bezpieczne warunki do prawidłowego rozwoju.

Z poważaniem
ZASTĘPCA PREZYDENTA
m. st. Warszawy
/-/ Włodzimierz Paszyński

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W dniu 22 kwietnia 2009 r. w życie weszły niektóre przepisy ustawy z dnia 19 marca 2009 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 56, poz. 458, dalej: ustawa zmieniająca), w tym przepis art. 12 powołanej ustawy umożliwiający objęcie obowiązkiem szkolnym dzieci w wieku lat sześciu. W kolejnych latach obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego obejmie dzieci w wieku lat pięciu, a od roku 2012 do szkoły pójdą wszystkie sześciolatki. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich rozumiem i uznaję potrzebę wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka oraz rozpoznawania i rozwijania jego uzdolnień już na etapie pierwszych lat edukacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla powodzenia projektowanej reformy, kluczowa jest kwestia zapewnienia najmłodszym uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki oraz systemu wychowania i opieki zbliżonego do warunków przedszkolnych.

Problem obniżenia wieku obowiązkowego nauczania budzi zrozumiałe emocje wśród niektórych rodziców tych uczniów, którzy jako pierwsi zostaną objęci wprowadzanymi zmianami. Wyrażana przez rodziców chęć współdecydowania o formie i sposobie realizacji obowiązku szkolnego jest bowiem przejawem naturalnej potrzeby angażowania się w życie najbliższych im osób i jako taka nie powinna być lekceważona. W związku z powyższym, stojąc na straży wolności i praw każdego, czuję się w obowiązku poinformować Panią Minister o problemach sygnalizowanych w kierowanych do mnie skargach dotyczących uchwalonych zmian w sposobie realizacji obowiązku szkolnego.

1. Niewłaściwe dostosowanie szkół do potrzeb dzieci sześciolatkich.

Jednym z podstawowych zarzutów podnoszonych w kierowanych do mnie skargach jest niewłaściwe dostosowanie szkół publicznych do potrzeb dzieci sześciolatkich. Z udzielonych mi informacji wynika, że nie wszystkie placówki dysponują obecnie właściwie wyposażonymi salami

lekcyjnymi (odpowiedniej wysokości stoliki i krzeselka dla dzieci najmłodszych, a także właściwe narzędzia dydaktyczne), zapleczem sanitarnym oraz szatnią z przeznaczeniem dla najmłodszych uczniów. Rodzice zwracają uwagę, że w szkołach publicznych brakuje stref wydzielonych dla uczniów klas pierwszych, klasy są przepełnione, a uczniowie zmuszeni są dźwigać tornistry o ciężarze znacznie przekraczającym ich możliwości. Poważny niepokój budzi także istotne zredukowanie środków finansowych przeznaczonych w tym roku na rządowy program wspierania organów prowadzących w dostosowywaniu szkół do potrzeb dzieci w wieku lat sześciu.

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych należy do zadań własnych gminy. Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i opieki jest zadaniem organu prowadzącego. Mając jednak na uwadze skalę wprowadzanej reformy państwo nie powinno pozostawiać organów prowadzących bez niezbędnego w takich przypadkach wsparcia. Na mocy art. 15 ustawy zmieniającej, Minister Edukacji Narodowej został zobowiązany do corocznego informowania Sejmu o stanie przygotowań organów prowadzących do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków. Mając na uwadze bezpośredni wpływ warunków nauki i opieki w szkołach publicznych na realizację konstytucyjnego prawa do nauki, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm., dalej: ustawa o RPO), będę zobowiązany za przesłanie wymienionej wyżej informacji do mojej wiadomości. Ponadto, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat aktualnego stanu przygotowania organów prowadzących do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci w wieku lat sześciu.

2. Arbitralna decyzja dyrektora odnośnie do przyjęcia do szkoły dzieci sześciolatków w tzw. okresie przejściowym.

Konsekwencją trudności organów prowadzących w dostosowaniu szkół podstawowych do potrzeb dzieci w wieku lat sześciu jest treść przepisu art. 12 ust. 2 ustawy zmieniającej, zgodnie z którym w tzw. okresie przejściowym (lata szkolne 2009/2010 -2011/2012) dyrektor publicznej szkoły podstawowej może zdecydować o przyjęciu do szkoły dziecka sześciolatka, jeśli pozwalają na to warunki organizacyjne placówki. Jednocześnie przepis nie precyzuje ani kryteriów oceny dostosowania szkoły podstawowej do potrzeb sześciolatków, ani formy, w jakiej dyrektor szkoły wydaje ewentualną decyzję odmowną. Nie przewidziano również sposobu kontroli decyzji podjętej przez dyrektora. W praktyce oznacza to, że nie wszystkie sześciolatki, pomimo pozytywnej opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej, zostaną przyjęte do szkół. W mojej ocenie taki kształt regulacji może prowadzić do pogłębienia społecznych nierówności edukacyjnych oraz naruszenia konstytucyjnej zasady równego dostępu do edukacji.

Warunki życia ludności wiejskiej oraz mieszkańców małych miast skutkują dużą rozpiętością szans edukacyjnych między miastem a wsią. Na obniżenie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży wiejskiej wpływa szereg czynników wynikających z funkcjonowania szkolnictwa na wsi. Należy tu przede wszystkim wymienić utrudniony dostęp do przedszkoli, niższe kwalifikacje nauczycieli, gorszą bazę dydaktyczną i ograniczony wybór szkół podstawowych. Kwestionowany przeze mnie przepis może dodatkowo pogłębić istniejące już braki w dostępie do edukacji dzieci z małych miejscowości. Nie ulega bowiem wątpliwości, że to szkoły ulokowane w gminach wiejskich wymagają szczególnego wsparcia i mogą mieć największe problemy z dostosowaniem warunków nauki i opieki do potrzeb dzieci sześciolatków. W konsekwencji przyznanie dyrektorom szkół prawa do arbitralnej decyzji o nieprzyjęciu sześciolatków do szkoły dotknie tę grupę dzieci, która do tej pory była szczególnie dyskryminowana w dostępie do edukacji.

Ponadto, zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Z zasady tej wynika potrzeba niwelowania społecznych nierówności edukacyjnych. Tym samym, uzależnienie możliwości podjęcia nauki przez dziecko sześciolatka od zasobności i przygotowania organu prowadzącego oraz arbitralnej decyzji dyrektora szkoły musi budzić poważne wątpliwości. W związku z powyższym koniecznym wydaje się ponowne przeanalizowanie zasadności wprowadzonej regulacji oraz jej skutków dla przeciwdziałania nierównościom w obszarze edukacji.

3. Masowa reorganizacja nauczania przedszkolnego.

Inną konsekwencją wprowadzonej reformy jest masowa reorganizacja nauczania przedszkolnego. W ostatnim czasie otrzymuję liczne skargi rodziców dzieci uczęszczających obecnie do przedszkoli na terenie miasta Warszawa, którzy protestują przeciwko masowej likwidacji tzw. zerówek w przedszkolach publicznych na rzecz oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych. Z udzielonych mi informacji wynika, że prowadzona obecnie reorganizacja nauczania przedszkolnego nie była poprzedzona niezbędną w takich przypadkach konsultacją, a wprowadzane zmiany są dla wielu rodziców zaskoczeniem. Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), dziecko w wieku sześciu lat (od roku szkolnego 2011/2012 obowiązek przedszkolny obejmuje wszystkie pięciolatki) jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu albo w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej. Ustawa przewiduje więc alternatywną formę realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, przy czym każda z nich jest równo uprawniona. Co do zasady należy uznać, że organ prowadzący wywiązuje się ze swojego obowiązku, jeżeli łącznie w przedszkolach i szkolnych oddziałach przedszkolnych utworzy taką liczbę miejsc, jaka odpowiada liczbie dzieci objętych obowiązkiem przedszkolnym (por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Wolters Kluwer, 2006, s. 156). Nie sposób jednak przyjąć, że organ prowadzący ma w tym zakresie całkowitą swobodę

działania. Mając na uwadze konstytucyjnie umocowane prawo rodziców do wychowania oraz kierowania dzieckiem, organ administracji prowadzący politykę edukacyjną - zgodnie z zasadą priorytetu dobra dziecka - powinien w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę opinię oraz oczekiwania rodziców dzieci, które mają być objęte projektowaną zmianą. W powyższej sprawie wystąpiłem już do Prezydenta miasta stołecznego Warszawy - Pani Hanny Gronkiewicz - Waltz. O innych problemach związanych z edukacją przedszkolną informowałem Panią Minister w wystąpieniu z dnia 27 marca 2009 r. (sygn.: RPO-586892-X/08/JS/PM). Wydaje się, że prowadzona reforma zmierzająca do obniżenia wieku obowiązkowego nauczania jest kolejnym argumentem potwierdzającym potrzebę pilnego rozbudowania sieci przedszkoli publicznych i zapewnienia możliwości odbycia rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego nie tylko w oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, ale przede wszystkim w dostępnych powszechnie przedszkolach.

4. Programy nauczania.

Nie mniej istotne są programy nauczania, na których opiera się edukacja w klasie zerowej oraz w pierwszej klasie szkoły podstawowej. Z informacji prasowych wynika (zob. m.in.: *Siedmiolatki stracą rok*, „Dziennik” z dnia 17 marca 2009 r.), że nowa podstawa programowa, regulowana rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie *podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17), spowoduje, iż trzy roczniki, które jako ostatnie w wieku siedmiu lat pójdą do pierwszej klasy będą powtarzały materiał z zerówki. Taka regulacja, zdaniem rodziców i nauczycieli szkół podstawowych, może zahamować naukę i prawidłowy rozwój dzieci.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o RPO, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do wszystkich przedstawionych wyżej kwestii oraz poinformowanie mnie o zajętych w sprawie stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOW-1-AS-043/23/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na Pańskie wystąpienie z 7 maja 2009 r, dotyczące objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci w wieku sześciu lat uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Priorytetem Rządu w dziedzinie edukacji jest zwiększenie dostępności do edukacji wysokiej jakości. Jest to zgodne z rekomendacjami Raportu o Kapitale Intelktualnym Polski, a realizacja tego celu jest możliwa m.in. przez:

- upowszechnienie wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-5 lat w tym wprowadzenie prawa do rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci 5-letnich,
- zapewnienie lepszego dostępu do edukacji najmłodszych dzieci poprzez obniżenie wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego do 6 lat, umożliwiające wykorzystanie potencjału systemu szkolnego dla wyrównywania szans oraz wczesnego odkrywania uzdolnień,
- reformę programową wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego ukierunkowaną na precyzyjny opis efektów kształcenia na każdym etapie edukacyjnym oraz zwiększenie autonomii szkół w kreowaniu efektywnego procesu kształcenia.

Obniżenie wieku obowiązku szkolnego jest również jednym z działań wpisanych do Krajowego Programu Reform na lata 2008-2011.

Przemiany cywilizacyjne sprawiają, że dzieci wcześniej osiągają dojrzałość szkolną. Dzieci sześciolatnie są w większości intelektualnie gotowe do podjęcia nauki szkolnej. Proponowana zmiana w organizacji nauczania – objęcie obowiązkową nauką szkolną dzieci o rok młodszych –

ułatwi wyrównywanie szans edukacyjnych, zapewni lepszy dostęp młodszych dzieci do edukacji i umożliwi wcześniejsze rozpoznawanie i rozwój uzdolnień.

Wprowadzane obecnie zmiany były planowane od kilku lat zostały poprzedzone badaniami i debatami, których wyniki przemawiały za obniżeniem wieku obowiązku szkolnego do lat sześciu.

Z satysfakcją przyjmuje, iż również Pan Rzecznik podziela pogląd o zasadność, obniżenia wieku obowiązku szkolnego.

Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458) wprowadza od 1 września 2012 r. obowiązek szkolny dla dzieci sześciolatków. W okresie trzyletnim, tj. w latach szkolnych 2009/2010, 2010/2011 i 2011/2012, poprzedzającym wprowadzenie tego obowiązku, decyzje o rozpoczęciu edukacji dziecka w wieku lat sześciu podejmuje rodzice i dyrektor szkoły. Warunkiem przyjęcia dziecka do szkoły w tym okresie będzie posiadanie przez szkołę odpowiednich warunków organizacyjnych, a także wcześniejsze objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym w roku poprzedzającym rozpoczęcie nauki w szkole. Jeśli dziecko nie chodziło do przedszkola, wymagana będzie opinia poradni psychologiczno-pedagogicznej, dotycząca możliwości rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego przez dziecko sześciolatków. Ponadto ustawa wprowadza od:

1) 1 września 2009 r. prawo dziecka pięcioletniego do rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego,

2) 1 września 2011 r. obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięcioletnich.

Dziecko sześciolatków, które posiada pozytywną opinię poradni psychologiczno-pedagogicznej, na wniosek rodziców będzie mogło rozpocząć spełnianie obowiązku szkolnego na dotychczasowych warunkach. Nie można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że zmiana ustawy prowadzi do pogłębienia społecznych nierówności edukacyjnych. Ustawa nie znosi bowiem dotychczasowych warunków wcześniejszego rozpoczynania edukacji szkolnej, ale wprowadza dodatkowe możliwości służące stopniowemu obniżaniu wieku obowiązku szkolnego tak, aby od 2012 r. możliwe było skierowanie do klasy I szkoły podstawowej wszystkich sześciolatków. Rozwiązanie to docelowo zapewni możliwości wyrównywania szans dzieci rozpoczynających I etap edukacji szkolnej w sposób ewolucyjny, przyjazny i możliwy do zaakceptowania zarówno przez rodziców, jak też dzieci.

Zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki jest zadaniem organu prowadzącego. W uzasadnionych warunkach państwo może realizację tego zadania wspierać. Zauważyć należy, że samorzady życzliwie przyjęły projektowane zmiany, a korporacje samorządowe w trakcie uzgodnień projektu ustawy nie

zglaszały zastrzeżeń dotyczących proponowanych rozwiązań ani też sposobu oszacowania ich skutków finansowych .

Obecnie przygotowwany jest program rządowy „Radosna szkoła” związany z obniżeniem wieku obowiązku szkolnego. Realizacja programu rządowego zaplanowana została na lata 2009-2011. Przewidziane w ramach programu środki budżetu państwa zostaną przeznaczone na zakup sprzętu rekreacyjnego z przeznaczeniem na szkolne place zabaw oraz pomocy dydaktycznych do miejsc zabaw w szkole.

Zgodnie z przepisami art. 15 ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw Minister Edukacji Narodowej jest zobowiązany corocznie informować Sejm o stanie przygotowań organów prowadzących do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków. Stosownie do Pańskiego życzenia informacja ta zostanie przesłana również Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Dane o aktualnym stanie przygotowań szkół do przyjęcia 6-latków są obecnie gromadzone przez kuratorów oświaty.

Odnosząc się do kwestii masowej reorganizacji wychowania przedszkolnego uprzejmie wyjaśniam, że zadania dotyczące administrowania i finansowania przedszkoli, szkół i placówek należą do zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Podjmując, w ramach decentralizacji funkcji państwa, decyzję o przekazaniu gminom zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych i przedszkoli z dniem 1 stycznia 1994 r., ustawodawca określił jednocześnie charakter przekazanych przez państwo zadań jako obowiązkowe zadania własne gmin (art. 104 ust. 1 i art. 105 ustawy o systemie oświaty).

Na terenie działania gminy za sieć prowadzonych przez nią publicznych i niepublicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych odpowiada rada gminy, która tę sieć ustala (art. 14a ustawy o systemie oświaty). To od rady gminy zależy, w jaki sposób będzie realizowane to zadanie. Sam sposób realizacji zależy od wielu czynników, m.in. potrzeb wielu grup społecznych, możliwości finansowych gminy/dzielnicy, ogólnego bilansu miejsc w przedszkolach oraz planowanego ustawowego obniżenia wieku obowiązku szkolnego.

Jednocześnie to na radzie gminy spoczywa obowiązek zapewnienia właściwych warunków realizacji powyższego zadania. Wynika on z przepisów obowiązującej ustawy o systemie oświaty. Dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego (art. 14 ust. 3), natomiast zapewnienie warunków do spełniania tego obowiązku, zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jest zadaniem własnym gminy.

Należy podkreślić, że realizacja rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego 6-latków w oddziale przedszkolnym, zorganizowanym w szkole podstawowej, wymaga dostosowania bazy szkoły i warunków realizacji tego obowiązku, do potrzeb małych dzieci. Plan

zajęć w oddziale przedszkolnym powinien być dostosowany do potrzeb dzieci w niej przebywających, a czas pracy - do potrzeb rodziców.

Ponadto art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty zobowiązuje organ prowadzący szkołę lub placówkę do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki oraz wyposażenia szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania i programów wychowawczych. Zarówno w szkole podstawowej, jak i w przedszkolu obowiązują przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69).

Decyzja w sprawie sposobu organizacji wychowania przedszkolnego na terenie danej gminy pozostaje w kompetencjach odpowiednich organów gminy, bowiem zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Rozstrzygnięcia w imieniu mieszkańców danej gminy podejmuje rada gminy. Radni -jako członkowie rady gminy - obowiązani są kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy, utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmować zgłaszane przez nich postulaty i przedstawiać je organom gminy do rozpatrzenia.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi sposobu wprowadzania reformy programowej uprzejmie wyjaśniam, że od 1 września 2009 roku m.in. w przedszkolu i w klasie pierwszej szkoły podstawowej będzie realizowana nowa podstawa programowa wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych, która uwzględnia możliwość wcześniejszego rozpoczynania edukacji szkolnej.

Edukacja wczesnoszkolna jest bardzo ważnym etapem w życiu dziecka. Ma stopniowo i umiejętnie przeprowadzić dzieci z kształcenia zintegrowanego do nauczania przedmiotowego w następnych latach nauczania szkolnego. W myśl założeń nowej podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz edukacji wczesnoszkolnej, kształtowanie umiejętności czytania w połączeniu z nauką pisania odbywa się na etapie edukacji wczesnoszkolnej (klasy I-III szkoły podstawowej). Natomiast zadaniem nauczycieli przedszkoli i tzw. klas zerowych jest ukształtowanie u dzieci gotowości do opanowania tych umiejętności w szkole. W zależności od indywidualnych uzdolnień i przygotowania dzieci, nauczyciel może odpowiednio poszerzać lub pogłębiać wymagania programowe. Dzieci w wieku przedszkolnym i wczesnoszkolnym rozwijają się w bardzo różnym tempie, dlatego przedszkole powinno lepiej rozpoznawać faktyczne potrzeby swoich wychowanków, żeby lepiej pomagać im w przygotowaniu do szkoły, zaś szkoła musi bardziej indywidualizować swoją pracę z uczniami - zajmować się z troską zarówno uczniami słabymi, jak i bardzo zdolnymi - oraz przeplatać naukę małych dzieci odpoczynkiem i zabawą.

Tworząc sprzyjające warunki edukacyjne w szkole, można zatem tak organizować proces nauczania i uczenia się, że uczniowie będą wiedzieli i umieli znacznie więcej niż ucząc się

warunkach przedszkolnych. Ten rozwój umiejętności społecznych i wiedzy związany jest przede wszystkim z rozszerzeniem sfery kontaktów społecznych. Szczególnie znaczenie mają kontakty społeczne z dziećmi i dorosłymi.

Nowa podstawa programowa określa cele i treści nauczania, umiejętności uczniów oraz zadania wychowawcze szkoły, które są uwzględniane w programach nauczania. Regulacja treści kształcenia w języku efektów kształcenia, przez określenie wymagań na koniec każdego etapu edukacyjnego, ma na celu precyzyjne określenie tego, czego szkoła zobowiązana jest nauczyć każdego ucznia.

Celem edukacji wczesnoszkolnej jest wspomaganie dziecka w rozwoju intelektualnym, emocjonalnym, społecznym, etycznym, fizycznym i estetycznym. Ważne jest również takie wychowanie, aby dziecko w miarę swoich możliwości było przygotowane do życia w zgodzie z samym sobą, ludźmi i przyrodą. Należy zadbać o to, aby dziecko odróżniało dobro od zła, było świadome przynależności społecznej (do rodziny, grupy rówieśniczej i wspólnoty narodowej) oraz rozumiało konieczność dbania o przyrodę.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17), w części dotyczącej zalecanych warunków i sposobów realizacji, określa, że w pracy z dzieckiem w młodszym wieku szkolnym istotne są m. in.:

- troska o adaptację dzieci do warunków szkolnych, w tym o poczucie bezpieczeństwa dzieci,
- wyposażenie sal lekcyjnych, które powinny się składać z dwóch części: edukacyjnej (wyposażonej w tablicę, stoliki itp.) i rekreacyjnej (odpowiednio do tego przystosowanej),
- wyposażenie sal lekcyjnych w pomoce dydaktyczne i przedmioty potrzebne do zajęć, sprzęt audiowizualny, komputery z dostępem do Internetu, gry i zabawki dydaktyczne, książki tematyczne (np. przyrody), biblioteczkę itp.,
- dbałość o kształtowanie dojrzałości dzieci do nauki czytania i pisanie,
- wspomaganie rozwoju czynności umysłowych ważnych dla uczenia się matematyki przez tworzenie w czasie nauki sytuacji zabawy, gier i sytuacji zadaniowych, w których dzieci manipulują specjalnie dobranymi przedmiotami, np. liczmanami,
- dbanie o budowanie w umysłach dzieci pojęć liczbowych i sprawności rachunkowych na sposób szkolny,
- kształtowanie umiejętności rozwiązywania zadań matematycznych przez manipulację przedmiotami lub obiektami zastępczymi,
- tworzenie naturalnych warunków edukacji przyrodniczej - obserwacja przyrody ożywionej

i nieożywionej - kąciki tematyczne,

- wykorzystanie komputerów jako urządzeń, które wzbogacają proces nauczania i uczenia się o teksty, rysunki i animacje tworzone przez uczniów, kształtują ich aktywność (gry i zabawy), utrwalają umiejętności (programy edukacyjne na płytach i w sieci), rozwijają zainteresowania itp.,

- tworzenie warunków do działalności twórczej - prezentowanie osiągnięć, np. muzycznych, recytatorskich, tanecznych, sportowych, konstrukcyjnych.

W tak opisanych założeniach podstawy programowej oraz zaleceniach do jej realizowania nie można mówić o zahamowaniu nauki i zagrożeniach związanych z prawidłowym rozwojem dziecka.

Uprzejmie Pana proszę o przyjęcie powyższych wyjaśnień.

Jeszcze raz pragnę podkreślić, że regulacja stanowiąca o sposobie wprowadzania zmiany została starannie przemyślana i przygotowana we współpracy z szerokim gronem ekspertów. Zaplanowane zostały również środki finansowe na realizację programu rządowego związanego z obniżeniem wieku obowiązku szkolnego.

z wyrazami szacunku

w/z *MINISTRA*

SEKRETARZ STANU

/-/ Krystyna Szumilas

RPO-611580-X/2009/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Michał Serzycki
Generalny Inspektor Ochrony Danych
Osobowych

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę poinformować Pana Ministra, iż Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi od mieszkańców Marek, którzy w kierowanej do niego korespondencji kwestionują legalność oraz zakres żądanych przez Burmistrza Miasta Marki danych osobowych podczas procesu rekrutacyjnego do placówek przedszkolnych

Z posiadanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich informacji wynika, iż Zarządzeniem Nr 0152/8/2009 Burmistrza Miasta Marki z dnia 25 lutego 2009 roku w *sprawie trybu i zasad rekrutacji na rok szkolny 2009/2010 dzieci do przedszkoli publicznych oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Marki*, wprowadzono wzór wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola prowadzonego przez tę jednostkę samorządu. Analiza przedmiotowego zarządzenia oraz wniosku wykazała, iż od rodziców (opiekunów prawnych) dzieci aplikujących do przedszkoli wymaga się podania łącznych dochodów ze wszystkich źródeł przychodów za 2008 rok, osiągnięty przez wszystkich członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie. Równocześnie zastrzeżono możliwość zażądania potwierdzenia wysokości dochodów poprzez złożenie kopii lub okazanie potwierdzonego przez właściwy Urząd Skarbowy zeznania PIT za rok 2008.

W związku z powyższym, na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o wszczęcie stosownego postępowania i poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o jego wynikach, albowiem zasygnalizowana praktyka budzi poważne wątpliwości w świetle postanowień art. 7 oraz 51 ust. 1 i 2 *Konstytucji RP*.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

- Zarządzenie Nr 0152/8/2009 Burmistrza Miasta Marki
- wzór wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola

RPO-611580-X/2009/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Michał Serzycki
Generalny Inspektor Ochrony Danych
Osobowych

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę przypomnieć Panu Ministrowi, iż w dniu 17 marca 2009 roku Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie, w którym zasygnalizował swoje wątpliwości w przedmiocie legalności oraz zakresu żądanych przez Burmistrza Miasta Marki danych osobowych podczas procesu rekrutacyjnego do placówek przedszkolnych.

Równocześnie, w trybie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.). Rzecznik zwrócił się z wnioskiem o wszczęcie postępowania w tej sprawie i poinformowanie o poczynionych ustaleniach oraz podjętych decyzjach.

Wobec powyższego zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacji o etapie postępowania w przedmiotowej sprawie i dotychczas przeprowadzonych czynnościach, a także o planowanym terminie zakończenia sprawy.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**ZASTĘPCA
GENERALNEGO INSPEKTORA
OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH**
Andrzej Lewiński

Warszawa, dnia 18 czerwca 2009 r

DOLiS-440-236/09/22110

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Biuro Rzecznika Prawa Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00 - 090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku !

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 4 czerwca 2009 r. (znak: RPO-611580-X/2009/PM), dotyczące stanu postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej zasygnalizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości w przedmiocie legalności oraz zakresu danych osobowych żądanych przez Burmistrza Miasta Marki podczas procesu rekrutacyjnego do placówek przedszkolnych, uprzejmie informuję, że Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, działając na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), wszczął postępowanie administracyjne w sprawie przetwarzania przez Burmistrza Miasta Marki z siedzibą w Markach przy al. J. Piłsudskiego 95 - za pomocą „Wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola prowadzonego przez Miasto Marki”, stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 0152/ 8/ 2009 Burmistrza Miasta Marki z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie trybu i zasad rekrutacji na rok szkolny 2009/2010 dzieci do przedszkoli publicznych oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Marki - danych osobowych pozyskiwanych od rodziców (opiekunów prawnych) tych dzieci w zakresie łącznego dochodu ze wszystkich źródeł przychodu za rok 2008, osiągniętego przez członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie, przez podanie kwoty wymienionej w tabeli „Dochody/straty ze źródeł przychodów” w PIT-36 lub PIT-37 (zeznania o wysokości osiągniętego dochodu [poniesionej straty] w roku podatkowym 2008).

W toku prowadzonego postępowania Generalny Inspektor pozyskał wyjaśnienia Burmistrza Miasta Marki, w których poinformowano, że zarządzeniem Nr 0152/13/2009 Burmistrza Miasta Marki z dnia 23 marca 2009 r. wprowadzono zmiany w ww. zarządzeniu z dnia 25 lutego 2009 r. oraz w ww. wniosku. Powyższym usunięto z pkt III.2 tego wniosku pola na podanie wskazanego dochodu przez: a) ojca (opiekuna) dziecka, b) matkę (opiekunkę) dziecka, c) pozostałych członków rodziny, pozostawiono natomiast pole na podanie stanowiącej łączny dochód ze wszystkich źródeł przychodu za rok 2008, osiągnięty przez członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie, kwoty wymienionej w tabeli „Dochody/straty ze źródeł przychodów” w PIT-36 lub PIT-37 (zeznania o wysokości osiągniętego dochodu [poniesionej straty] w roku podatkowym 2008). Ponadto wyeliminowano zastrzeżenie możliwości zażądania potwierdzenia powyższych dochodów przez złożenie kopii lub okazanie potwierdzonego przez właściwy Urząd Skarbowy zeznania PIT za rok 2008.

Uprzejmie informuję, że niezwłocznie po zakończeniu niniejszego postępowania Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych odrębnym pismem poinformuje o sposobie załatwienia przedmiotowej sprawy.

Z poważaniem
*Z-ca GENERALNEGO INSPEKTORA
OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH
/-/ Andrzej Lewiński*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-618011-X/2009/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 18 maja 2009 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Wielce Szanowny Panie Premierze

Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że Minister Edukacji Narodowej, w związku z wystąpieniem Rzecznika Praw Dziecka, wystąpił do Pana Premiera z postulatem zobowiązania wojewodów do objęcia wzmożonym nadzorem uchwał jednostek samorządu gminnego dotyczących ustalania opłat za świadczenia prowadzone przez gminne przedszkola publiczne, wykraczające poza podstawę programową. Spowodowane to jest istotnymi rozbieżnościami pomiędzy orzecznictwem sądów administracyjnych w tych sprawach a rozstrzygnięciami nadzorczymi poszczególnych wojewodów. Z odpowiedzi Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 kwietnia 2009 roku (znak: DZSE-3-ER-045-1/09), skierowanej do Rzecznika Praw Dziecka, wynika, iż MSWiA zobowiązało się do podjęcia takich działań.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o udostępnienie mi kopii przedmiotowych zaleceń skierowanych do wojewodów.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 29. maja 2009 roku

**MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI**

BMP-079-4312/09/AK

Pan
dr Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do wystąpienia z dnia 18 maja 2009 roku (sygn. RPO-618011-X-2009/PM) w sprawie zaleceń skierowanych do wojewodów, dotyczących opłat za świadczenia prowadzone przez gminne przedszkola publiczne w załączeniu uprzejmie przekazuję kopie: stanowiska Ministra Edukacji Narodowej w przedmiotowej sprawie oraz pisma przekazującego ww. stanowisko wojewodom do wykorzystania w ramach sprawowanej działalności nadzorczej.

Z poważaniem
MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
/-/ z up. Tomasz SIEMONIAK
Sekretarz Stanu

BMP-079-4312/09/AK

Warszawa, dnia 13 maja 2009 roku

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

SEKRETARZ STANU

Tomasz Siemoniak

DAP/0724-9(1)/09/AKo

Panie i Panowie
Wojewodowie

Szanowni Państwo

W związku z wystąpieniami kierowanymi do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazującymi na potrzebę ujednoczenia sposobu oceniania przez wojewodów uchwał rad gmin, dotyczących odpłatności za przedszkola - mając na względzie art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206), w załączeniu uprzejmie przekazuję, stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej w przedmiotowej sprawie do wykorzystania przy sprawowaniu nadzoru nad działalnością gminną.

Z poważaniem

SEKRETARZ STANU

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

/-/ Tomasz SIEMONIAK

Do wiadomości:
Ministerstwo Edukacji Narodowej
(dot. DZSE-3-ER-043-2/O9),
Biuro Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
(dot. BMP-0748-2034/09/AK).

**MINISTERSTWO
EDUKACJI NARODOWEJ**
SEKRETARZ STANU
Krystyna Szumilas

Warszawa, 2009-04-22

DZSE-3-ER-043-2/09

Pan
Tomasz Siemoniak
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
I Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z pismem z dnia 7 kwietnia 2009 r. nr DAP/0724-9/09/AK.O uprzejmie przekazuję stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej, dotyczące zasad odpłatności za usługi świadczone przez przedszkola publiczne. Jednocześnie dziękuję za gotowość przekazania stanowiska w powyższym zakresie wojewodom do wykorzystania, w ramach wykonywanej działalności nadzorczej nad aktami podejmowanymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt I ustawy z 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) przedszkolem publicznym jest przedszkole, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Dzienny czas pracy przedszkola ustalony przez organ prowadzący na wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola, w tym czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, jest nie krótszy niż 5 godzin dziennie – zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie *ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół* (Dz.U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624, z późn. zm.).

Opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy (art. 14 ust. 5 ustawy *o systemie oświaty*) z uwzględnieniem art. 6 ust. 1 pkt 1, co oznacza, że z powyższej opłaty za pobyt dzieci w przedszkolu publicznym wyłączone jest nauczanie i wychowanie w zakresie podstawy programowej, która jest realizowana w wymiarze minimum 5 godzin dziennie. Nauczanie i wychowanie obejmujące realizację podstawy programowej

wychowania przedszkolnego jest bezpłatne. Wobec powyższego, rada gminy nie może ustalać opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawę programową.

Kompetencją rady gminy jest ustalenie opłat jedynie za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, wykraczające poza podstawę programową. Wówczas należy szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana oraz co się składa na opłacane świadczenie. Od rodziców można więc pobierać opłaty np. za czas pobytu powyżej 5 godzin dziennie, za wyżywienie oraz zajęcia dodatkowe, które nie są objęte podstawą programową.

Powyższe stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej potwierdza wyrok z dnia 30 maja 2007 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (IV SA/Wr 122/07), w którym stwierdza się, że:

„1. Rada gminy nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, gdyż mieszczące się w tym zakresie świadczenia są bezpłatne. Jednak w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia to minimum przekraczające ustala się opłatę. Niemniej jednak wówczas należy szczegółowo wykazać, za jakiego rodzaju świadczenie opłata jest żądana, co się na opłacane świadczenie składa.

2. Brak wykazania przez organ uchwałodawczy, że przedszkole prowadzi nauczanie i wychowanie ponad wymagane minimum programowe, czego konsekwencją jest ustalona w zaskarżonej uchwale opłata, jest istotnym naruszeniem prawa.”

Z poważaniem
SEKRETARZ STANU
/-/ Krystyna Szumilas

RPO-619161-X/2009/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Pragnę poinformować Panią Minister, iż Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwość co do zgodności § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 roku *w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych* (Dz. U. z 2004 r., Nr 26, poz. 232 ze zm.) z art. 71 ust. 1 *Konstytucji RP*.

Powołany przepis konstytucyjny zobowiązuje Państwo do uwzględniania w swojej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny. Statuuje też prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Prawo to rozumieć należy jako obowiązek po stronie władz publicznych.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia z dnia 20 lutego 2004 r., do przedszkola i oddziału przedszkolnego zorganizowanego w szkole podstawowej w pierwszej kolejności przyjmowane są dzieci w wieku 6 lat odbywające roczne przygotowanie przedszkolne. W następnej kolejności przyjmowane są dzieci matek lub ojców samotnie je wychowujących, matek lub ojców, wobec których orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności bądź całkowitą niezdolność do pracy oraz niezdolność do samodzielnej egzystencji, na podstawie odrębnych przepisów, a także dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych. Tak więc, w katalogu podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji i z tego tytułu posiadających preferencje w przyjęciach do przedszkoli, rodziny wielodzietne zostały pominięte.

W aspekcie społecznym, przyjęcie i pobyt dziecka w placówce przedszkolnej, stanowi z oczywistych względów istotną pomoc dla rodziny. Nie może zatem nie budzić wątpliwości fakt, że konstytucyjne zobowiązanie do udzielania szczególnej pomocy rodzinom wielodzietnym, nie zostało zmaterializowane na gruncie przedmiotowego rozporządzenia, w postaci preferencji w przyjmowaniu dzieci pochodzących z takich rodzin do placówek przedszkolnych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do

Pani Minister o dokonanie zmiany § 2 rozporządzenia z dnia 20 lutego 2004 r., w sposób nie budzący wątpliwości co do zgodności z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

*Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich*

DZSE-ER-045-3/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Panie Ministrze

odpowiadając na Pana pismo, zawierające wniosek o wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. nr 26, poz. 232 z późn. zm.), w zakresie rozszerzenia katalogu podmiotów posiadających preferencje w przyjęciach do przedszkoli, rodzin wielodzietnych i niepełnych, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, uprzejmie informuję:

Określenie "rodzina wielodzietna" jest dziś pojęciem niejednoznacznym i dyskusyjnym. W literaturze przedmiotu możemy spotkać różne definicje wielodzietności. Obecnie wraz z postępującymi zmianami dzietności, zmienia się też pojęcie rodziny wielodzietnej. Z demograficznego punktu widzenia rodzina wielodzietna to taka, która zapewnia lekko rozszerzoną zastępowalność pokoleń. W tym ujęciu za wielodzietną uznaje się rodzinę z co najmniej czworgiem dzieci. Zgodnie z definicją ustawy o świadczeniach rodzinnych, rodzina wielodzietna oznacza rodzinę wychowującą troje i więcej dzieci mających prawo do zasiłku rodzinnego.

Należy pamiętać, że zamożność każdej rodziny określa posiadany przez nią dochód w przeliczeniu na osobę. Nie zawsze jest, tak, że rodzina wielodzietna posiada niski status materialny i należą jej się ulgi z racji tylko liczebności dzieci w rodzinie. W systemie ekonomicznego wspierania rodzin wielodzietnych, dominującym świadczeniem są **zasiłki rodzinne. Ich wysokość zależy od poziomu zamożności rodziny, mierzonej przeciętnym dochodem na osobę.** Rodziny najuboższe mogą również korzystać ze środków pomocy społecznej.

W opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej wszelkie podejmowane działania dotyczące przyznawania preferencji i ulg powinny być przede wszystkim spójne z polityką społeczną państwa w stosunku do różnych grup społecznych. Problem rozszerzenia zakresu każdych preferencji i ulg

ustawowych obejmuje obszar kreowanej przez Rząd szeroko pojętej polityki społecznej, dotyczy to także postulowanej szczególnej pomocy ze strony władz publicznych wobec rodzin wielodzietnych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

Podejmując, w ramach decentralizacji funkcji państwa, decyzję o przekazaniu gminom zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych i przedszkoli z dniem 1 stycznia 1994 r., ustawodawca określił jednocześnie charakter przekazanych przez państwo zadań jako obowiązkowe zadania własne gmin [art. 104 ust. 1 i art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)].

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej. Jednym z obszarów zaspokajania tych potrzeb (na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy *o systemie oświaty*) jest m.in. zakładanie, prowadzenie przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej oraz innych form wychowania przedszkolnego.

Od rady gminy zależy, w jaki sposób będzie realizowane to zadanie. Sam sposób realizacji zależy od wielu czynników, m.in. potrzeb wielu grup społecznych w szerokim ujęciu, możliwości finansowych gminy, ogólnego bilansu miejsc w przedszkolach oraz planowanego ustawowego obniżenia wieku szkolnego.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) zakładanie i prowadzenie przedszkoli należy do zadań własnych gmin, a jednostka samorządu terytorialnego zakładając przedszkole, podpisuje akt założycielski oraz nadaje pierwszy statut (art. 58 ust. 6 powyższej ustawy). Równocześnie, zgodnie z § 16. ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. *w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół* (Dz. U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624, z późn. zm.), Statut przedszkola musi określać szczegółowe zasady rekrutacji dzieci do przedszkola oraz ich prawa i obowiązki, gdyż jest najważniejszym aktem prawnym placówki.

Przepisy § 2 przedmiotowego rozporządzenia *w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych* określają, że do przedszkola i oddziału przedszkolnego zorganizowanego w szkole podstawowej w pierwszej kolejności przyjmowane są dzieci w wieku 6 lat odbywające roczne przygotowanie przedszkolne. W następnej kolejności przyjmowane są dzieci matek lub ojców samotnie je wychowujących, matek lub ojców, wobec których orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności bądź całkowitą niezdolność do pracy oraz niezdolność do samodzielnej egzystencji, na podstawie odrębnych przepisów, a także dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych.

Intencją prawodawcy była ochrona osób znajdujących się w trudnych warunkach życiowych. Są one kryteriami nadrzędnymi, natomiast kryteria dodatkowe może i powinien ustalić organ prowadzący daną placówkę.

Oznacza to pewną zamierzoną dowolność w ustalaniu zasad rekrutacji do przedszkoli na terenie kraju w zależności od warunków, sytuacji i potrzeb lokalnej społeczności.

Wobec powyższego, nie podzielam opinii dotyczącej wątpliwości, co do zgodności przepisu

§ 2 rozporządzenia *w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych* z art 71 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast wnoszony w piśmie postulat preferencji w stosunku do rodzin niepełnych wyczerpuje obecnie obowiązujący przepis w tym zakresie.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Włodkowski*

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Zgodnie z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów - Pana Donalda Tuska i Ministra Finansów - Pana Jacka Rostowskiego z dnia 3 lutego 2009 r. - wprowadzenie oszczędniejszego systemu zarządzania budżetami resortów zostało poprzedzone dokonaniem szczegółowego przeglądu wszystkich pozycji wydatków resortów oraz rozważeniem od początku, na ile określone wydatki są rzeczywiście konieczne. Zaplanowane przez Radę Ministrów ograniczenia wydatków nie obejmą rent, emerytur, płac i najbardziej zasadniczych zobowiązań państwa. Do takich zasadniczych zobowiązań państwa należy niewątpliwie realizacja prawa do nauki, dlatego ze szczególną uwagą monitoruję stan i całokształt uwarunkowań przestrzegania tego prawa w polskim systemie edukacji.

Wg najnowszych doniesień medialnych (zob. m.in. „Głos Nauczycielski”, „Rzeczpospolita” z dnia 9 lutego 2009 r.) w roku 2009 zmniejszeniu mają ulec środki finansowe przeznaczone na realizację ważnych programów, takich jak: „Wyprawka szkolna” (dofinansowanie podręczników dla pierwszoklasistów), „Bezpieczna i przyjazna szkoła” (zakup systemu monitoringu) oraz „Komputer dla ucznia” (zakup laptopów dla gimnazjalistów). Ponadto ograniczone będą kwoty pieniężne na zwrot kosztów dla uczniów dojeżdżających do szkół, na stypendia i zasiłki dla uczniów z rodzin o niskich dochodach wypłacane w ramach „Narodowego programu stypendialnego”. Istnieje obawa, że może to wywołać trudności w realizacji pomocy materialnej, która zgodnie z ustawą przysługuje każdemu uprawnionemu do niej uczniowi. Samorządy, z których budżetów, obok budżetu państwa, pochodzą środki przeznaczone na realizację „Narodowego programu stypendialnego”, wyrażają poważne wątpliwości, czy ich budżety będą mogły udźwignąć pomoc materialną dla uczniów zagwarantowaną w ustawie oświatowej. Chodzi zarówno o środki o charakterze socjalnym, jak i motywacyjnym (za wyniki w nauce).

Z analizy dotychczas podejmowanych przeze mnie spraw w kontaktach z Ministerstwem Edukacji Narodowej wynika, że wiele problemów dotyczy edukacji przedszkolnej, dostępu uczniów

przewlekłe chorych oraz szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym bezpiecznych warunków nauczania. Można przypuszczać, że w sytuacji kryzysu finansowego, problemy to mogą się pogłębiać. Należy podkreślić, że edukacja przedszkolna uznawana jest powszechnie za najlepszy sposób wyrównywania szans edukacyjnych -potrzebna jest zwłaszcza dzieciom z rodzin ubogich, bezradnych życiowo, izolowanych i dotkniętych patologiami. Badania wskazują że co piąty uczeń potrzebuje odpowiedniej opieki z powodu choroby przewlekłej. Tymczasem wskutek braku międzyresortowej koordynacji, istnieją trudności w zagwarantowaniu dzieciom przewlekłe chorym równości szans edukacyjnych.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że spośród 66 skontrolowanych szkół i placówek oświatowych tylko jedna szkoła uzyskała ocenę pozytywną w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu i nauki uczniów oraz wychowanków. W pozostałych placówkach stwierdzono szereg nieprawidłowości niejednokrotnie utrudniających proces dydaktyczny i wychowawczy, a niekiedy stwarzających realne zagrożenie dla uczniów, wychowanków i personelu, związane m.in. z niezapewnieniem środków finansowych na pełną realizację potrzeb remontowych oraz zaniechaniem okresowych kontroli obiektów oświatowych.

Ponadto w związku z uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 10 maja 2002r. pt. *Świat Przyjazny Dzieciom* oraz z pełnioną przez Ministerstwo Edukacji Narodowej funkcją resortu odpowiedzialnego za zapewnienie koordynacji wszelkich wysiłków władz publicznych, organizacji pozarządowych i poszczególnych obywateli w czuwaniu aby Narodowy Plan Działania na Rzecz Dzieci do roku 2015 był w Polsce systematycznie i należycie realizowany, pragnę poinformować Panią Minister, że w roku 2008 nastąpił w porównaniu do poprzedniego roku znaczący (o ok. 60%) wzrost liczby podejmowanych przez mnie spraw dotyczących dzieci, co może być przejawem pogarszającej się sytuacji dziecka i rodziny w Polsce. W 2008 roku Rzecznik przygotował ogółem 176 wystąpień związanych z ochroną praw dzieci (111- w nawiasach dane za 2007 r.). Przedmiotem zainteresowania Rzecznika był stan przestrzegania praw dzieci do: życia i ochrony zdrowia - 49 wystąpień (36); prawa do nauki 35 wystąpień (32); prawa do opieki socjalnej i wychowania w rodzinie - 48 wystąpień (29); prawo do bezpiecznego rozwoju, ochrony przed przemocą i demoralizacją - 44 wystąpienia (14).

Pragnę wyrazić przekonanie, iż tylko skoordynowany wysiłek instytucji państwowych działających na rzecz dzieci, przy współpracy samorządów i innych organizacji zajmujących się problemami dzieci, może przyczynić się do wypracowania efektywnego programu ochrony dzieci przed skutkami kryzysu finansów państwa.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz.147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych problemów oraz o udzielenie informacji na temat planu realizacji dotychczasowych zamierzeń resortu w zmienionej sytuacji finansowej, a także o podjętych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej działaniach

zaradczych na rzecz dzieci, które znajdują się obecnie w sytuacji największego zagrożenia skutkami kryzysu.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DZSE-040I/3/CZ/2009

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

odpowiadając na wystąpienie Pana Ministra (RPO-609903-I/09/JS) w sprawie ograniczenia środków finansowych na oświatę uprzejmie wyjaśniam:

Narodowy Program Stypendialny stworzył podstawy dla polityki pomocy materialnej świadczonej uczniom, których sytuacja materialna i życiowa może spowodować zagrożenie zaprzestania realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, ograniczenie aspiracji edukacyjnych, odstąpienie od edukacji na wyższych poziomach nauczania. Narodowy Program Stypendialny wspiera także dzieci i młodzież szczególnie uzdolnione.

Program zakłada wyzwolenie aktywności społecznej wielu podmiotów wspierających edukację dzieci i młodzieży oraz przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które gwarantują skuteczność podejmowanych działań.

Zadaniem programu jest również wskazanie i wzmocnienie istniejących i przygotowywanych rozwiązań legislacyjnych oraz organizacyjnych, umożliwiających rozszerzenie zasięgu i zakresu pomocy o charakterze edukacyjnym. Dlatego niezbędna jest identyfikacja różnorodnych, realizowanych obecnie programów wsparcia materialnego dla uczniów i tworzenie warunków do realizacji tej pomocy przez jak najszerszą grupę podmiotów -jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, osoby prawne i fizyczne.

Zgodnie z powyższym, programem objęte są następujące obszary działania:

- pomoc materialna udzielana uczniom, słuchaczom i wychowankom na podstawie ustawy o systemie oświaty, w ramach systemu edukacji;
- pomoc materialna realizowana na podstawie programów rządowych;
- programy realizowane z wykorzystaniem wspólnotowych środków publicznych;

- działania umożliwiające i generujące aktywność podmiotów innych niż rządowe w zakresie udzielania pomocy edukacyjnej dla uczniów (w tym wspieranie działań jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych).

Pomoc taka jest udzielana w formie stypendiów szkolnych i zasiłków szkolnych, a także w ramach realizacji programów rządowych, dotyczących określonych problemów edukacyjnych.

Realizowana przez resort edukacji pomoc skierowana do uczniów ma charakter wsparcia edukacyjnego, nakierowanego na rozwiązywanie określonych problemów edukacyjnych uczniów, wynikających nie tylko z trudnej sytuacji materialnej, ale również sytuacji rodzinnej, problemów w nauce, chęci poprawy swoich umiejętności i poszerzenia wiedzy.

Rozwiązania organizacyjne w zakresie pomocy materialnej o charakterze edukacyjnym dla uczniów dostosowywane są do charakteru udzielanej pomocy.

Sprawy związane ze stypendiami szkolnymi i zasiłkami są realizowane jako zadanie własne gminy (na podstawie rozdziału 8a ustawy o systemie oświaty), które jest dofinansowywane z budżetu państwa.

Funkcjonujący od kilku lat system wsparcia edukacyjnego dla uczniów jest ważnym elementem w przełamywaniu barier w dostępie do edukacji, zwiększaniu ambicji edukacyjnych, zapobieganiu przedwczesnego wypadania z systemu szkolnego.

W 2009 roku na stypendia dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej uruchomiono już pierwszą transzę środków w wysokości 242 mln zł.

W chwili obecnej trwają ostatnie prace legislacyjne nad skierowaniem pod obrady Komitetu Rady Ministrów:

1. projektu uchwały Rady Ministrów wraz z Rządowym programem pomocy uczniom w 2009 r. „Dofinansowanie zakupu podręczników dla uczniów rozpoczynających naukę w klasach I-III szkoły podstawowej lub w klasach I-III ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia oraz dla uczniów rozpoczynających naukę w klasie I gimnazjum, w klasie I ogólnokształcącej szkoły muzycznej II stopnia, w klasie IV ogólnokształcącej szkoły baletowej lub w klasie I ogólnokształcącej szkoły sztuk pięknych - Wyprawka szkolna”,

2. projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników

Na realizację ww. programu Ministerstwo Edukacji Narodowej planuje uruchomić ok. 103 mln zł, zaś program obejmie dzieci klas I-III szkoły podstawowej oraz I klasy gimnazjum, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej.

Trwają również prace nad przyjęciem przez Radę Ministrów harmonogramu realizacji Rządowego programu „Bezpieczna i przyjazna szkoła” w wysokości 30 mln zł.

W projekcie budżetu zadaniowego MEN na 2009 rok zachowano w niezmienionej wysokości środki na stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, za wybitne osiągnięcia uczniów w roku szkolnym 2008/2009 oraz środki na stypendia Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych.

Dodatkowo Ministerstwo Edukacji Narodowej zgłosiło do Planu pracy Rządu na I półrocze 2009 r. rządowy program działań na rzecz przygotowania szkół do obniżenia wieku obowiązku szkolnego. Program zakłada wspieranie samorządów w działaniach związanych z przygotowaniem szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków. W ramach programu samorządy otrzymają pomoc finansową na wyposażenie szkół przede wszystkim w sprzęt rekreacyjny dla uczniów klas pierwszych rozpoczynających realizowanie nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego. W 2009 roku na realizację programu w budżecie państwa w roku 2009 planuje się przeznaczyć 40.000 tys. zł przy założeniu, że program będzie kontynuowany w kolejnych latach.

Aktualnie w trakcie realizacji jest Rządowy Program wspierania w latach 2007-2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”. W roku 2007 wydatkowano na realizację Programu 48 571 135,20 zł z dotacji Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz 19 703 985, 80 zł ze środków własnych organów prowadzących.

Kwota dotacji z budżetu państwa w 2008 roku wynosiła 20 000 000 zł. Z napływających do Ministerstwa Edukacji Narodowej sprawozdań z realizacji wynika, że wydatkowanie dotacji jest prawie 100%.

W roku 2009 na realizację programu przewidziano 20 795 000 zł i kwota ta nie uległa zmianie w związku z poszukiwaniem oszczędności w wydatkach. Przewidywany, zapisany w programie, całkowity koszt realizacji programu z budżetu państwa w latach 2007-2009 wynosi 90 000 000 zł.”

W dniu 27 maja 2008 roku Zarządzeniem Nr 55 Prezes Rady Ministrów powołał Zespół do Spraw Opracowania programu „Komputer dla ucznia”. Koordynacja prac Zespołu została powierzona Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zespół pracujący nad projektem nie opublikował dotychczas ostatecznego dokumentu precyzującego cele i sposoby realizacji programu oraz określającego budżet projektu.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w ramach projektowanej odpowiedzialności Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło pilotażowe prace przygotowawcze programu „Komputer dla ucznia”, na które wydatkowano w 2008 roku 16 mln zł na szkolenia nauczycieli gimnazjów. Analiza potrzeb w zakresie wykorzystywania nowych technologii w edukacji wykazała największe braki nie w wyposażeniu szkół, ale w rzeczywistych kwalifikacjach i umiejętnościach nauczycieli. O ile wykorzystanie zasobów Internetu na lekcjach przedmiotów informatycznych było znaczne, o tyle na przedmiotach humanistycznych i matematyczno-przyrodniczych - znikome. Pomimo dostarczenia olbrzymiej ilości encyklopedii multimedialnych, programów edukacyjnych do

wsparcia bloku przedmiotów matematyczno-przyrodniczych w szkołach podstawowych oraz programów do nauki języków obcych do wszystkich typów szkół, stopień ich wykorzystania jest nadal, w ocenie Ministerstwa Edukacji Narodowej, niewystarczający. Dlatego też jedyną sprawdzoną metodą jest prowadzenie ciągłej i systematycznej edukacji informatycznej kadry nauczycielskiej.

We wszystkich województwach przeszkolono w 2008 r. ponad 34 tys. nauczycieli, przygotowując ich do realizacji prowadzenia zajęć z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych(TIK) oraz masowym wykorzystaniem zasobów edukacyjnych dostępnych już obecnie w Internecie i na portalach edukacyjnych (np. Scholaris).

Po dostarczeniu w latach 2006-2008 ponad 334 tys. zestawów komputerowych do ok. 20 tys. szkół i placówek w całej Polsce wskaźnik liczby uczniów na komputer edukacyjny spadł z poziomu 67 w 2002 r. do 11 w 2008 roku, plasując polskie szkoły w środku tabel zestawień europejskich.

Rada do Spraw Edukacji Informacyjnej i Medialnej, organ doradczy Ministra Edukacji Narodowej, jest obecnie w trakcie prac nad projektem Planu Działań - Nowe Technologie w Edukacji wskazującym kierunki działań w celu przygotowania dzieci i młodzieży do funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym. W projekcie zawarta będzie projekcja kosztów w perspektywie 2010-2013 niezbędnych dla uczynienia polskiej szkoły kuźnią *digital natives*, uczniów, którzy posiadają niezbędne kompetencje kluczowe, w tym w szczególności w zakresie posługiwania się technologią w życiu codziennym i w pracy zawodowej. Dokument będzie przyjęty przez Radę Ministrów najprawdopodobniej w pierwszym półroczu 2009.

Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli przygotował koncepcję rozwoju portalu edukacyjnego Scholaris, jako elementu systemu dystrybucji wirtualnych treści edukacyjnych. Obecne zasoby edukacyjne tegoż portalu zawierają ponad 30 tys. jednostek edukacyjnych (przykłady lekcji, ćwiczeń, testów, porad i elementów wiedzy encyklopedycznej).

W 2009 roku w budżecie zadaniowym Ministerstwa Edukacji Narodowej zarezerwowano 1.170 tys. zł na dalsze szkolenia nauczycieli z wykorzystaniem platformy zdalnego nauczania (e-learning). Kolejne działania są planowane w roku 2009 w zależności od możliwości pozyskania środków europejskich w ramach wspólnych działań MSWiA oraz MEN. Odpowiedni wniosek już złożono do UKiE.

Ponadto Ministerstwo realizuje Narodowy Plan Działań na Rzecz Dzieci 2004-2012 „Polska dla Dzieci”, który jest wykonaniem zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikającego z postanowień zawartych w Deklaracji i Planie Działania zamieszczonych w dokumencie „Świat przyjazny dzieciom” przyjętym podczas 27 Sesji Specjalnej Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych poświęconej sprawom dzieci. Rada Ministrów zatwierdzając powyższy dokument w 2004 roku zobowiązała odpowiednie resorty do realizacji zadań w nim zawartych.

Głównymi realizatorami ww. Planu są ministrowie właściwi do spraw: oświaty i wychowania, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, kultury fizycznej i sportu, pracy, zabezpieczenia społecznego, spraw wewnętrznych, zdrowia, sprawiedliwości, szkolnictwa wyższego.

Środki finansowe na realizację zadań zmierzających do poprawy sytuacji dzieci i młodzieży w Polsce są planowane każdego roku w budżetach resortów. Cele i priorytety Narodowego Planu Działań na Rzecz Dzieci 2004-2012 „Polska dla Dzieci” są realizowane również przez działania wynikające z programów rządowych. Działania na rzecz dzieci i młodzieży są realizowane w czterech głównych obszarach:

1) *zapewnienia odpowiedniej jakości edukacji* - realizowane i wspierane głównie przez resort edukacji,

2) *promowania zdrowego stylu życia* - realizowane i wspierane głównie przez resort zdrowia,

3) *pomocy i wsparcia dla rodzin* - realizowane i wspierane głównie przez resort pracy i polityki społecznej,

4) *ochrony przed molestowaniem, wykorzystywaniem i przemocą* - realizowane głównie przez resort pracy i polityki społecznej oraz przez resort spraw wewnętrznych i administracji.

Zadania nakreślone w dokumencie Narodowy Plan Działań na Rzecz Dzieci 2004-2012 „Polska dla Dzieci” zostały zaplanowane do 2012 roku i są kontynuowane przez właściwe podmioty. Zadania te wpisują się również w Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015.

Należy również zwrócić uwagę, że wprowadzenie oszczędniejszego systemu zarządzania budżetami resortów nie wpłynie negatywnie na sytuację dzieci przewlekle chorych.

Dzieci te mogą nadal korzystać z:

- indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego lub indywidualnego nauczania, gdy ich stan zdrowia uniemożliwia lub znacznie utrudnia uczęszczanie do przedszkola lub szkoły¹³;
- różnych form pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

¹³ Zgodnie z art. 71 b ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) indywidualnym obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym lub indywidualnym nauczaniem obejmuje się dzieci i młodzież, których stan zdrowia uniemożliwia lub znacznie utrudnia uczęszczanie do przedszkola lub szkoły, Taka forma przygotowania przedszkolnego i nauczania przeznaczona jest przede wszystkim dla uczniów poważnie chorych, np. po operacjach, po wypadkach, a także dzieci i młodzieży posiadających jednocześnie orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego oraz o potrzebie indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania. Indywidualne przygotowanie przedszkolne i indywidualne nauczanie dzieci i młodzieży organizuje się; na okres określony w orzeczeniu, o którym mowa w art. 71 b ust. 3 ww. ustawy. Dyrektor przedszkola i szkoły, której dziecko/uczeń posiada stosowne orzeczenie, organizuje takie nauczanie w porozumieniu z organem prowadzącym (art. 71 b ust. 5c ustawy), w szczególności określa liczbę godzin, w ramach których realizowane będzie indywidualne przygotowanie przedszkolne i indywidualne nauczanie.

Warto podkreślić, iż przepisy dotyczące indywidualnego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania umożliwiają dzieciom/uczniom, których stan zdrowia znacznie utrudnia uczęszczanie do przedszkola lub szkoły, częściowe branie udziału zajęciach przedszkolnych i w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, organizowanych z oddziałem w przedszkolu lub szkole, a także stwarzają możliwość realizowania indywidualnego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania indywidualnie w odrębnym pomieszczeniu w przedszkolu lub szkole. Przepisy ustawy o systemie oświaty (art. 5a ust. 3) określają, że środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2 tej ustawy, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z przywołanego przepisu wynika, że wydatki związane z finansowaniem indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego pochodzą z dochodów samorządu.

Natomiast kwestie kosztów związanych z realizacją indywidualnego nauczania reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2008 r. *W sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2009* (Dz. U. Nr 235, poz. 1588). Zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzenia (§ 2 pkt. 4) podział części oświatowej jest dokonywany również z uwzględnieniem przez jednostkę samorządu terytorialnego wydatków związanych z finansowaniem indywidualnego nauczania.

Uczniowie przewlekle chorzy, których stan zdrowia pozwala na uczęszczanie do szkoły ogólnodostępnej lub integracyjnej, posiadają możliwość skorzystania w szkołach z różnych form pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w związku z ich problemami.

Pomoc tę organizuje się na podstawie opinii, wydanej przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną. Opinie takie mają na celu poinformowanie rodziców i dyrektora szkoły o potrzebach emocjonalnych i edukacyjnych dziecka oraz wskazanie warunków, których spełnienie poprawi komfort psychiczny ucznia (istotna może być np. liczebność oddziału, do którego ten uczeń uczęszcza, usytuowanie oddziału w budynku szkolnym, lub wyposażenie szkoły w „sprzęt” dostosowany do potrzeb zdrowotnych tego ucznia).

Opinia może zawierać wskazanie do uczęszczania dziecka do klasy integracyjnej, w grupie uczniów pełnosprawnych, lub włączenie go do klasy terapeutycznej, w której na kształcenie uczniów przewidziane są dodatkowe środki finansowe w ramach podziału części oświatowej subwencji ogólnej w formie zwiększonej wagi ($P_{24} = 0,60$). Do klasy terapeutycznej mogą uczęszczać dzieci ze specyficznymi zaburzeniami rozwoju (mowy, motoryki, analizatora słuchowego i wzrokowego, zaburzeniami emocjonalnymi).

Na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej przygotowało i wydało cyklule książeczek „One są wśród nas” poświęconej problemom i pomocy dzieciom przewlekle chorym w szkole. Materiały dla nauczycieli opracowywane były zarówno przez lekarzy (aspekty medyczne) jak i psychologów. W ramach ww. działania przygotowano następujące pozycje:

- *Dziecko przewlekle chore. Psychologiczne aspekty funkcjonowania dziecka w szkole i przedszkolu.*
- *Dziecko z padaczką w szkole i przedszkolu.*
- *Dziecko z hemofilią w szkole i przedszkolu.*
- *Dziecko z astmą w szkole i przedszkolu.*
- *Dziecko z cukrzycą w szkole i przedszkolu.*

W celu poprawy efektywności kształcenia uczniów niepełnosprawnych, w tym również uczniów przewlekle chorych oraz z występującymi dysharmoniami rozwojowymi w Ministerstwie Edukacji Narodowej, w dniu 8 października 2008 r. został powołany Zespół ekspertów ds. specjalnych potrzeb edukacyjnych. Ma on wypracować także model kształcenia dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi do aktywnego, niezależnego i odpowiedzialnego życia społecznego oraz przeciwdziałania marginalizacji osób z niepełnosprawnościami ze względu na zmiany zachodzące na rynku pracy. W 2008 r. opracowywano również założenia do modernizacji kształcenia tych uczniów z wykorzystaniem nowoczesnych metod terapii i diagnozy ich potrzeb edukacyjnych.

W związku z tym, ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego kapitał Ludzki 2007-2013, Priorytetu III „Wysoka jakość systemu oświaty” Działania 3.3, Poddziałania 3.3.4 Modernizacja metod i treści kształcenia, w dniu 19 lutego 2009 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej ogłosiło konkurs Nr 2/ POKL/ 3.3.4 /09 na opracowanie i pilotażowe wdrożenie innowacyjnych programów nauczania uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi z wykorzystaniem nowoczesnych metod diagnozy i terapii ucznia niepełnosprawnego. Na realizację projektów wyłonionych w ramach konkursu, w roku 2009 przeznaczono kwotę 35 175 000 zł.

Z poważaniem
/-/ *Katarzyna Hall*

RPO-614727-X/2009/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

W dniu 27 kwietnia 2009 roku Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie *szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników* (Dz. U. z 2009 r., Nr 76, poz. 642). Podstawę do wydania takiego aktu stanowi art. 90 u ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku *o systemie oświaty* (t.j. Dz. U. 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z nim, w przypadku przyjęcia programu albo programów mających na celu między innymi wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych, Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia odpowiednio: szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży oraz innym grupom społecznym objętym tym programem, formy i zakres tej pomocy oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby i grupy osób uprawnione do pomocy.

Na mocy § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 27 kwietnia 2009 roku, pomoc w formie dofinansowania zakupu podręczników jest udzielana uczniom rozpoczynającym w roku szkolnym 2009/2010 naukę w klasach I-III szkoły podstawowej, w klasach I-III ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia, w klasie I gimnazjum, w klasie I ogólnokształcącej szkoły muzycznej II stopnia, w klasie I ogólnokształcącej szkoły sztuk pięknych lub w klasie IV ogólnokształcącej szkoły baletowej, zwanych dalej "szkołą".

Tymczasem, poprzednio obowiązujące rozporządzenie z dnia 5 sierpnia 2008 roku (Dz. U. z 2008 r., Nr 147, poz. 931) przewidywało dla dzieci uczęszczających do „zerówek” wyprawkę w wysokości 70 PLN (§ 2 ust. 3).

Analiza powyższych aktów prawnych wskazuje bezspornie, iż począwszy od roku szkolnego 2009/2010 nie przewiduje się pomocy finansowej dla dzieci w wieku 6 lat, mających odbyć obowiązkowe przygotowanie przedszkolne, ponieważ ich rodzice nie zdecydowali się na posłanie ich od 1 września 2009 roku do I klasy szkoły podstawowej. Równocześnie podjęto decyzję o wspieraniu ich rówieśników, którzy wyłącznie z woli rodziców rozpoczną edukację szkolną w nadchodzącym roku szkolnym.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie, jakie przyczyny spowodowały rezygnację z pomocy udzielanej sześciolatkom podlegającym obowiązkowemu przygotowaniu przedszkolnemu.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2009.06.24

DZSE-BKO-045-29/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

odpowiadając na wystąpienie z dnia 10 czerwca 2009 r. RPO-614727-X/2009/PM dotyczące przyczyn rezygnacji z pomocy udzielanej sześciolątkom podlegającym obowiązkowemu przygotowaniu przedszkolnemu, uprzejmie wyjaśniam.

Od 1 września 2009 r. we wszystkich formach wychowania przedszkolnego (przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, inne formy wychowania przedszkolnego) będzie realizowana nowa podstawa programowa wychowania przedszkolnego, określona w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w *sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17).

Zgodnie z założeniami nowej podstawy programowej, kształtowanie umiejętności czytania w połączeniu z nauką pisania odbywa się na etapie edukacji wczesnoszkolnej (klasy I-III szkoły podstawowej). Natomiast zadaniem nauczycieli uczących w klasach obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego jest ukształtowanie u dzieci gotowości do opanowania tych umiejętności w szkole. Dla przywrócenia należytych proporcji zajęć edukacyjnych i opiekuńczo-wychowawczych w placówkach wychowania przedszkolnego, w podstawie programowej wychowania przedszkolnego zaleca się, aby najwyżej jedną piątą czasu przeznaczyć na różnego typu zajęcia dydaktyczne realizowane według wybranych programów autorskich, tak aby pozostała część czasu była wykorzystana na główne formy dziecięcej aktywności, czyli zabawę i aktywność ruchową. Ma to przeciwdziałać pokusie organizowania szkolnych form edukacyjnych i stosowania szkolnych metod, w tym również korzystania z podręczników, zeszytów ćwiczeń czy kart pracy w placówkach wychowania przedszkolnego. Tego typu szkolne metody pracy mogą stanowić jedynie uzupełnienie wielostronnego wspierania rozwoju dziecka, co oznacza ewentualne stosowanie ich w bardzo ograniczonym zakresie, odpowiednio do wieku dziecka. Podstawą pracy powinna być zabawa i różnorodna działalność dziecka, związana z prawidłowym rozwojem procesów

poznawczych, uzyskaniem dobrego poziomu koordynacji wzrokowo-ruchowej, gotowości do nauki pisania i nauki szkolnej.

Zasadniczym celem wychowania przedszkolnego jest wspomaganie rozwoju intelektualnego i kształtowanie gotowości dziecka do nauki czytania i pisania, w szczególności poprzez różnego rodzaju zabawy i gry dydaktyczne, zatem korzystanie z podręczników w wychowaniu przedszkolnym jest nie tylko niekonieczne, ale również niezalecane.

Z powyższych względów odstąpiono od zalecania do użytku szkolnego przez Ministra Edukacji Narodowej podręczników pomocniczych przeznaczonych do wychowania przedszkolnego.

Powyższą zasadę zastosowano również w przyjętym w dniu 27 kwietnia 2009 r. przez Radę Ministrów Rządowym programie pomocy uczniom w 2009 r. - „Wyprawka szkolna”. Cel programu, tj. wyrównywanie szans edukacyjnych i wspieranie rozwoju edukacyjnego uczniów przez dofinansowanie zakupu podręczników, obligował do objęcia pomocą uczniów rozpoczynających w roku szkolnym 2009/2010 naukę w klasach I-III szkoły podstawowej, w klasach I-III ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia, naukę w klasie I gimnazjum, w klasie I ogólnokształcącej szkoły muzycznej II stopnia, w klasie I ogólnokształcącej szkoły sztuk pięknych lub w klasie IV ogólnokształcącej szkoły baletowej, jednocześnie generując rozwiązanie, które zostało zaakceptowane w czasie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

Dotychczasową grupę beneficjentów, tj. uczniów pochodzących z rodzin spełniających kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, rozszerzono o grupę uczniów pochodzących z rodzin niespełniających kryterium dochodowego, w przypadkach określonych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (np. ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej) na podstawie decyzji dyrektora szkoły, do której uczęszcza uczeń, a także o grupę uczniów rozpoczynających naukę w klasie I gimnazjum.

Jednocześnie odstąpiono od dofinansowania zakupu nieobowiązkowych podręczników pomocniczych dla dzieci realizujących obowiązkowe roczne wychowanie przedszkolne.

Rządowy program pomocy uczniom w 2009 r. - „Wyprawka szkolna” nie wpływa negatywnie na równe szanse najmłodszych obywateli oraz nie stanowi przeszkody w realizacji ich ścieżki edukacyjnej, nie eliminuje zasadności używania pomocy naukowych, w tym książek, kart pracy, ćwiczeń czy podręczników w oddziałach przedszkolnych, odwołując się do zasady, iż o osiągnięciu gotowości szkolnej dziecka sześciolatniego nie decyduje używanie podręcznika.

W okresie wdrażania reformy systemu oświaty, tj. w latach 2009-2012, dzieci sześciolatnie mogą uczestniczyć w zajęciach wychowania przedszkolnego lub na wniosek rodziców rozpocząć naukę w klasie I szkoły podstawowej. Zgodnie z art. 12 *ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw* uchwalonej przez Sejm RP w dniu 19 marca 2009 roku rodzic dziecka 6-letniego otrzymał możliwość decyzji z jakiej formy edukacji będzie korzystało jego dziecko.

Ministerstwo Edukacji Narodowej podczas przygotowywania założeń Rządowego programu pomocy uczniom w 2009 r. - „Wyprawka szkolna” nie kierowało się promowaniem idei wcześniejszego rozpoczynania przez dzieci sześciolatnie edukacji szkolnej. Wolnego wyboru rodziców, dotyczącego posiania od 1 września br. do klasy I szkoły podstawowej dzieci sześciolatnich, nie można postrzegać jako decyzji wymuszonej przez założenia powyższego programu.

Ministerstwo Edukacji Narodowej wyraża przekonanie, iż decyzje rodziców dzieci sześciolatnich o rozpoczęciu edukacji szkolnej w klasie I szkoły podstawowej wsparte specjalistyczną diagnozą gotowości szkolnej przeprowadzoną przez nauczycieli wychowania przedszkolnego oraz współpracą z poradnią psychologiczno-pedagogiczną posiadają znamiona rzetelnych i korzystnych w każdym indywidualnym przypadku, a możliwość dofinansowania do zakupu podręczników nie stanowi ich podstawy.

Ministerstwo Edukacji Narodowej wyraża także przekonanie, że realizacja programu w kształcie przedstawionym w Rządowym programie pomocy uczniom w 2009 r. - „Wyprawka szkolna” spełnia zobowiązania wynikające z zadań oświatowych, wprowadzanych zmian programowych oraz oczekiwań społecznych w tym zakresie.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Krystyna Szumilas*

2.3. Organizacja procesu nauczania

Pan
Roman Giertych
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję Pana o otrzymaniu od Pana Profesora Jana Woleńskiego z Instytutu Filozofii Uniwersytetu Jagiellońskiego pytania o legalność wprowadzenia do średniej ocen w szkole stopnia z religii, która jest przedmiotem nieobowiązkowym (kopia pisma w załączeniu). Pan Profesor wskazuje na przykłady niezgodności postępowania z obowiązującym prawem.

W świetle obowiązujących przepisów, nauczanie religii odbywa się na życzenie rodziców bądź prawnych opiekunów dziecka, lub też pełnoletnich uczniów; traktuje o tym art. 12 ust 1 Ustawy z 7 września 1991 r. Dz.U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. Natomiast średnia ocen winna być liczona jedynie z obowiązkowych zajęć edukacyjnych (§ 20 ust. 3 rozporządzenia MENiS z 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów Dz.U. Nr 199, poz. 2046 ze zm.). Zatem, jeśli religia nie jest przedmiotem obowiązkowym, to uwzględnianie oceny z niej przy obliczaniu średniej oceny ucznia jest naruszeniem obowiązującego prawa.

W przypadku doniesień do Rzecznika Praw Obywatelskich o przykładach łamania tego prawa, mam obowiązek wyjaśnienia przedmiotu niepokoju w sprawie. Wobec powyższego uprzejmie proszę Pana Ministra o informację o ewentualnych sygnałach naruszania zgodności z prawem włączania ocen z religii - przedmiotu nieobowiązkowego - do średniej oceny z wszystkich przedmiotów, dotychczas skierowanych do Ministerstwa Edukacji Narodowej. O ile takie występują, za zasadne uważam przypomnienie dyrektorom szkół zasad nauczania i oceniania religii w szkole oraz obowiązku ich przestrzegania.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2006-12-28

DKOS-1/GP-5024-58/06

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie

odpowiadając na pismo RPO-538280-XI/06/IK z 4 grudnia br. dotyczące zgłoszonego przez Pana Profesora Jana Woleńskiego z Instytutu Filozofii Uniwersytetu Jagiellońskiego pytania o legalność wprowadzenia do średniej ocen ucznia oceny z religii, będącej przedmiotem nieobowiązkowym, uprzejmie przekazuję następujące wyjaśnienia:

W świetle obowiązujących przepisów przedmiot „religia” jest wybierany przez ucznia na zasadzie dobrowolności, stając się dla niego przedmiotem obowiązkowym z chwilą wyboru. Ta sama zasada dotyczy przedmiotu „etyka”.

W trakcie prac nad reformą systemu oświaty w końcu lat 90. rozważana była zmiana koncepcji systemu oceniania, polegająca m.in. na wliczaniu do średniej ocen ucznia ocen ze wszystkich przedmiotów, na które uczęszcza (czyli z przedmiotów objętych obowiązkowym planem nauczania oraz przedmiotów dobrowolnie przez niego wybranych). W wielu szkołach możliwość taka została zapisana w statutach szkół, zgodnie z przyjętymi przez nie zasadami wewnątrzszkolnego systemu oceniania. Jako uzasadnienie przyjęcia takiego rozwiązania podkreślano jego funkcję motywującą, a także sprawiedliwe ocenianie wysiłku tych uczniów, którzy decydowali się na udział w dodatkowych zajęciach (np. nauce dodatkowego języka obcego, religii lub etyki oraz innych przedmiotach o charakterze fakultatywnym).

Wejście w życie przepisów *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych* (Dz. U. Nr 15, poz. 142 z późn. zm.) wprowadziło zasadę, że do średniej ocen ucznia należy wliczać jedynie oceny z tych przedmiotów określonych jako obowiązkowe zajęcia edukacyjne (do których nie zaliczono przedmiotów „religia” i „etyka”).

Od zasady tej wprowadzono wyjątek, polegający na wliczaniu do średniej oceny z języka mniejszości narodowej lub etnicznej, chociaż przedmiot ten jest wybierany, podobnie jak religia i etyka, na zasadzie dobrowolności.

Należy również zwrócić uwagę na to, że zasady wprowadzone przepisami powyższego rozporządzenia dotyczą szkół publicznych, co oznacza, że w przypadku uczniów szkół niepublicznych do średniej ocen wliczane mogą być również oceny z przedmiotów wybieranych przez ucznia, zgodnie z zasadami zapisanymi w statutach tych szkół. W przypadku podejmowania dalszej nauki przez uczniów tych szkół w szkołach publicznych trudno mówić o współmierności zasad liczenia średniej ocen na świadectwach szkolnych.

Od czasu wprowadzenia powyższej zmiany do Ministerstwa Edukacji Narodowej zaczęły napływać liczne głosy postulujące przywrócenie możliwości wliczania do średniej ocen z przedmiotów fakultatywnych, w tym z religii i etyki. Niemożność wliczania ocen z tych przedmiotów odbierana jest przez wielu nauczycieli i uczniów jako brak motywowania ucznia do dodatkowego wysiłku, a także jako niedocenianie pracy wynikającej z uczestniczenia w innych niż obowiązkowe zajęciach edukacyjnych.

Przychylając się do tych postulatów Ministerstwo przygotowało nowelizację przepisów, rozszerzającą zakres ocen wliczanych do średniej ocen ucznia o oceny z dodatkowych zajęć edukacyjnych, w tym również z religii i etyki.

Wprowadzenie powyższej nowelizacji (zgodnej z oczekiwaniem społecznym, jak można wnosić z licznych postulatów) uporządkuje zasady dotyczące liczenia średniej ocen ucznia, a zarazem przyczyni się do motywowania uczniów do zdobywania dodatkowych wiadomości i umiejętności oraz do sprawiedliwej oceny tych, którzy podejmują dodatkowy wysiłek.

Nawiązując do przywołanej przez Pana Profesora Jan Woleńskiego konstytucyjnej zasady wolności sumienia i wyznania pragnę podkreślić, że planowana nowelizacja daje równe szansę zarówno tym uczniom, którzy deklarują udział w zajęciach z religii (różnych wyznań), jak i tym, którzy wybierają zajęcia z etyki.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Sławomir Kłosowski*

Pan
Ryszard Legutko
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W dniu 1 września 2007 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906). Zgodnie z tym rozporządzeniem uczniowi, który uczęszczał na dodatkowe zajęcia edukacyjne lub religię albo etykę do średniej ocen wlicza się także roczne oceny uzyskane z tych przedmiotów.

Natomiast zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. Nr 36, poz. 156 z późn. zm.) „nauczanie religii odbywa się na podstawie programów opracowanych i zatwierdzonych przez właściwe władze kościołów i innych związków wyznaniowych i przedstawionych Ministrowi Edukacji Narodowej do wiadomości. Te same zasady stosuje się wobec podręczników do nauczania religii” (§4), „kwalifikacje zawodowe nauczycieli religii określają odpowiednio Konferencja Episkopatu Polski Kościoła Katolickiego oraz właściwe władze zwierzchnie kościołów lub innych związków wyznaniowych - w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej” (§6). Przepisy te, szczególnie po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92), powinny być w pełni respektowane. Chodzi więc o takie ułożenie programów nauczania religii, które byłyby rzeczywistym przekazywaniem wiedzy o danej religii z poszanowaniem dla wierzących inaczej lub niewierzących. Dlatego też niezbędne jest zapewnienie właściwego doboru kadry nauczającej tak, aby te zasady były respektowane, a lekcje religii nie były się jedynie miejscem krzewienia wiary, ale również przekazywania wiedzy o religii.

Wskazane rozporządzenie w sprawie nauczania religii w § 11 określa zasady wizytowania lekcji religii i nadzoru pedagogicznego nad ich prowadzeniem.

„1. Do wizytowania lekcji religii upoważnieni są odpowiednio wizytatorzy wyznaczeni przez biskupów diecezjalnych Kościoła Katolickiego i właściwe władze zwierzchnie pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych. Lista tych osób jest przekazana do wiadomości organom sprawującym nadzór pedagogiczny.

2. Nadzór pedagogiczny nad nauczaniem religii i etyki, w zakresie metodyki nauczania i zgodności z programem prowadzą dyrektor szkoły (przedszkola) oraz pracownicy nadzoru pedagogicznego, na zasadach określonych odrębnymi przepisami.

3. W uzasadnionych przypadkach wnioski wynikające ze sprawowania nadzoru pedagogicznego mogą być przekazywane odpowiednio biskupowi diecezjalnemu Kościoła Katolickiego oraz właściwym władzom zwierzchnim pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych”.

W związku z tym pozwolę sobie wyrazić oczekiwanie, że prowadzenie lekcji, jak i sprawowanie nadzoru nad realizacją programów nauczania będzie odbywało się zgodnie z powołanymi przepisami w duchu konstytucyjnie zagwarantowanej zasady wolności sumienia i religii z pełnym poszanowaniem zasad tolerancji. Liczę także na to, iż dla uczniów nie uczęszczających na lekcje religii uda się we wszystkich szkołach (lub grupach szkół) zorganizować lekcje etyki, tak, aby dla wszystkich uczniów - na równych zasadach - można było obliczyć średnią ocen z tej samej ilości przedmiotów.

Mając powyższe na względzie zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o podjętych w tej sprawie działaniach oraz o zajętych przez Pana Ministra stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2007-09-25

DKOS-ZF/GP-0701-2/07

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 25
00-090 Warszawa

Szanowny Panie,

odpowiadając na pismo RPO-568110-I/07/MW z 4 września br. poruszające zagadnienia związane zorganizowaniem nauki religii i etyki w szkołach publicznych, uprzejmie przekazuję następujące informacje i wyjaśnienia:

Nawiązując do zagadnienia treści zawartych w programach nauczania religii, uprzejmie informuję, że opracowanie i zatwierdzenie tych programów leży w kompetencjach władz zwierzchnich kościołów i związków wyznaniowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami programy nauczania służące przekazywaniu wiedzy z zakresu określonej religii lub wyznania są przedstawiane Ministrowi Edukacji Narodowej do wiadomości (*§4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach* - Dz. U. z 1992 r. Nr 36, poz. 155, późn. zm.).

Kuratoria oświaty corocznie organizują spotkania z katechetami szkolnymi oraz przedstawicielami władz zwierzchnich kościołów i związków wyznaniowych, omawiając z nimi m.in. zagadnienia dotyczące organizacji zajęć i kwalifikacji zawodowych nauczycieli w świetle aktualnych przepisów oświatowych oraz zasad określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosnie wprowadzenia nowej zasady liczenia średniej ocen ucznia, do której w bieżącym roku będzie można wliczać oceny z dodatkowych zajęć edukacyjnych oraz religii albo etyki uprzejmie informuję, że Ministerstwo Edukacji Narodowej wystąpiło do kuratorów oświaty z prośbą o zwrócenie szczególnej uwagi - w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego - na prawidłowość działań zapewniających wszystkim uczniom, którzy wyrazili takie życzenie, możliwość udziału w zajęciach z etyki.

Kuratorzy oświaty zostali również poproszeni o przekazanie następujących informacji:

- ile wpłynęło do kuratorium sygnałów lub skarg na uchylanie się przez szkołę lub organ prowadzący od zorganizowania zajęć z etyki, mimo zgłoszonego dyrektorowi szkoły życzenia udziału ucznia w takich zajęciach,

- ile było przypadków, w których życzenie rodziców dotyczące zorganizowania zajęć z etyki nie zostało spełnione,

- ile szkół zobowiązanych przez rodziców lub uczniów, na mocy złożonego oświadczenia, do zorganizowania zajęć z etyki zgłosiło brak nauczyciela tego przedmiotu oraz jakie inne przeszkody, w opinii kuratorium oświaty, uniemożliwiają zapewnienie każdemu zainteresowanemu uczniowi udział w zajęciach z etyki.

Z przekazanych odpowiedzi wynika, że do dnia dzisiejszego żadne kuratorium oświaty nie otrzymało skarg ani sygnałów o uchylaniu się przez szkołę lub organ prowadzący od zorganizowania zajęć z etyki dla zainteresowanych uczniów. Kuratorzy oświaty informują, że w szkołach, w których na początku września zgłosili się uczniowie zainteresowani udziałem w tych zajęciach, zostały utworzone aneksy wprowadzające te zajęcia do zatwierdzonych wcześniej arkuszy organizacyjnych.

Trzy kuratoria zasygnalizowały nieliczne przypadki (około dziesięciu w skali całego kraju) niezorganizowania przez szkoły zajęć z etyki z uwagi na fakt, że zgłoszenia dotyczyły niewielkiej liczby uczniów (poniżej minimum, dla którego zgodnie z przepisami tworzone są grupy klasowe i międzyklasowe na terenie szkoły). W tych przypadkach zostały podjęte rozmowy między dyrektorami szkół i organami prowadzącymi w sprawie utworzenia grup międzyszkolnych.

Jedynie cztery szkoły na terenie całego kraju zgłosiły do kuratoriów brak nauczycieli etyki. Kuratoria oświaty prowadzą banki ofert pracy, które stanowią pomoc dla dyrektorów szkół poszukujących nauczycieli określonych przedmiotów, w tym również nauczycieli etyki. Część kuratoriów zwraca uwagę, że mimo iż liczba nauczycieli etyki, którzy poszukują pracy w szkołach przewyższa obecnie zapotrzebowanie na nauczycieli tego przedmiotu, wzrasta zainteresowanie zdobywaniem kwalifikacji do nauczania etyki wśród nauczycieli innych przedmiotów. Kuratorzy oświaty z województwa lubuskiego i śląskiego postulują uruchomienie przez ośrodki akademickie lub placówki doskonalenia nauczycieli studiów podyplomowych lub kursów nadających kwalifikacje do prowadzenia zajęć z etyki, natomiast kuratoria oświaty w województwie małopolskim i zachodniopomorskim już nawiązały kontakty z uczelniami wyższymi w sprawie uruchomienia lub kontynuowania dotychczasowych studiów podyplomowych dających takie kwalifikacje. Pragnę przy okazji zwrócić uwagę, że przedmiotu etyka nie należy utożsamiać z edukacją filozoficzną - są to zajęcia o charakterze wychowawczym z elementami wiedzy z zakresu etyki.

Główne przyczyny uniemożliwiające -zapewnienie każdemu zainteresowanemu uczniowi udziału w zajęciach z etyki to, według kuratorów oświaty, późny termin wejścia w życie przepisów zmieniających zasadę liczenia średniej ocen (po zatwierdzeniu arkuszy organizacyjnych dla szkół)

oraz konieczność podjęcia przez dyrektorów szkół na początku roku szkolnego dodatkowych działań organizacyjnych (tworzenie grup w szkole lub grup międzyszkolnych, pozyskanie nauczyciela etyki do pracy w szkole na niewielką część etatu, uruchomienie dodatkowych środków finansowych, wprowadzenie zmian w tygodniowym planie zajęć szkolnych). Występują też trudności ze zorganizowaniem zajęć z powodu małej liczby zainteresowanych uczniów, często poniżej wymaganej do utworzenia grupy międzyklasowej lub międzyszkolnej.

Pracownicy nadzoru pedagogicznego w niektórych przypadkach stwierdzili konieczność przypomnienia dyrektorom szkół zasady organizowania zajęć z etyki. Stwierdzano również brak znajomości zasad organizowania zajęć z etyki wśród rodziców.

Dane statystyczne dotyczące liczby nauczycieli z uprawnieniami do nauczania etyki oraz zakresu nauczania etyki w skali całego kraju są obecnie gromadzone w ramach systemu informacji oświatowej i zostaną wkrótce oficjalnie udostępnione. Niemniej obok działań wynikających z przyjętych w ramach tego systemu terminów i procedur, poszczególne kuratoria oświaty monitorują prawidłowość organizowania zajęć w szkołach, nad którymi sprawują nadzór pedagogiczny.

Z podsumowania informacji przekazanych do Ministerstwa wynika, że wprowadzenie możliwości wliczania do średniej ocen z religii lub etyki jedynie nieznacznie zwiększyło zainteresowanie uczniów udziałem w zajęciach z tego przedmiotu, a trudności związane z uruchomieniem zajęć z etyki w szkołach, w których ten przedmiot nie był dotąd nauczany są rozwiązywane przy udziale pracowników nadzoru pedagogicznego

Z informacji przekazanych w ostatnich dniach wynika, że wszystkie zgłoszone do kuratorów przypadki braku zajęć z etyki lub braku w szkole nauczyciela etyki zostały pozytywnie rozwiązane.

/-/ Ryszard Legutko

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-568816-I/07/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Ryszard Legutko
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 września br. (RPO - 568110-I/07/MW) w sprawie stosowania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906) pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na dodatkowe problemy, jakie mogą wystąpić w związku ze stosowaniem tego rozporządzenia.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych szkołach i przedszkolach (Dz. U. Nr 36, poz. 155 z późn. zm.), przedszkole i szkoła mają obowiązek zorganizowania lekcji religii dla grupy nie mniejszej niż siedmiu uczniów danej klasy lub oddziału (wychowanków grupy przedszkolnej). Dla mniejszej liczby uczniów w klasie lub oddziale (wychowanków w grupie) lekcje religii w przedszkolu lub szkole powinny być organizowane w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej. Ust. 2 tego przepisu stanowi natomiast, iż, jeżeli w przedszkolu lub szkole na naukę religii danego wyznania lub wyznań wspólnie nauczających zgłosi się mniej niż siedmiu uczniów (wychowanków), organ prowadzący przedszkole lub szkołę, w porozumieniu z właściwym kościołem lub związkiem wyznaniowym, organizuje naukę religii w grupie międzyszkolnej lub w pozaszkolnym (pozapredszkolnym) punkcie katechetycznym. Liczba uczniów (wychowanków) w grupie lub punkcie katechetycznym nie powinna być mniejsza niż trzy.

Z listów kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, iż ów nałożony na szkoły lub organy prowadzące szkołę obowiązek organizowania lekcji religii dla uczniów należących do innych kościołów i związków wyznaniowych niż Kościół rzymskokatolicki nie zawsze jest realizowany. Nie dotyczy to dużych skupisk wiernych danego wyznania, ale właśnie przypadków, gdy liczba uczniów wierzących, lecz należących do innych, będących w mniejszości, wyznań jest niewielka.

Uczniowie ci, nie mając możliwości brania udziału w lekcjach szkolnych swojej religii, nie chcą, ze zrozumiałych powodów, uczestniczyć w lekcjach religii katolickiej. Zmuszanie ich do tego byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady wolności sumienia i religii. Lekcje etyki - które również nie są organizowane we wszystkich szkołach - byłyby dla wspomnianej grupy uczniów tylko niesatysfakcjonującym rozwiązaniem zastępczym. Z tych powodów uczniowie ci, będą mieli obliczaną średnią ocen z mniejszej ilości przedmiotów niż ich koledzy. Stanowić to może naruszenie zasady równości wobec prawa.

Stąd też, w związku z napływającymi w tym zakresie skargami, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. z 2001 r. nr 14, poz.147 z późn. zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2007-10-04

DKOS-ZF/GP-0701 -2(2)/07

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 25
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku

odpowiadając na pismo RPO-568816-1/07/KJ z 26 września br. dotyczące organizowania nauki religii i etyki w szkołach publicznych, uprzejmie przekazuję następujące wyjaśnienia:

W piśmie DKOS-ZF/GP-0701-2/07 z 25 września 2007 r., będącym odpowiedzią na pismo RPO-658110-I/07/MW z 4 września br., przekazałem informację w sprawie organizowania zajęć z etyki, wraz z uwagami kuratorów oświaty zebranymi w ramach sprawowanego przez nich nadzoru pedagogicznego.

W swoim kolejnym wystąpieniu z 26 września br. pragnie Pan Rzecznik zwrócić uwagę na ewentualne dodatkowe problemy związane z wprowadzeniem zmienionego sposobu liczenia średniej ocen ucznia, w kontekście organizowania nauki religii dla uczniów należących do innych kościołów i związków wyznaniowych niż Kościoł Katolicki.

Uprzejmie wyjaśniam zatem, że Ministerstwo Edukacji Narodowej od 1990 r. współpracuje z kościołami i związkami wyznaniowymi, mającymi w Rzeczypospolitej Polskiej uregulowaną sytuację prawną, zarówno w przygotowaniu aktów prawnych odnoszących się do nauczania religii, jak i w organizowaniu zajęć z religii (różnych wyznań) w ramach systemu oświaty publicznej.

Uczniowie różnych wyznań żyjący w zwartych skupiskach zazwyczaj uczestniczą w zajęciach z religii organizowanych we własnych szkołach - dotyczy to głównie wiernych wyznania prawosławnego, greckokatolickiego i wiernych różnych kościołów protestanckich (np. na terenie województwa podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego). Dla wiernych różnych wyznań żyjących w małych skupiskach organizowane są pozaszkolne punkty katechetyczne, w których zajęcia z religii nierzadko połączone są z nauką języka mniejszości narodowej lub etnicznej - dotyczy to głównie żyjących w rozproszeniu na terenie całego kraju

wiernych wyznania prawosławnego i greckokatolickiego utożsamiających się z mniejszością ukraińską lub łemkowską.

Organy prowadzące szkoły i kuratoria oświaty informują corocznie o utworzeniu nowych pozaszkolnych punktów katechetycznych dla wiernych wyznania adwentystycznego, baptystycznego, metodystycznego, zielonoświątkowego, polskokatolickiego, mariawickiego i innych wyznań, w tym reprezentowanych przez kościoły zrzeszone w Polskiej Radzie Ekumenicznej. W ostatnim roku powstały również pozaszkolne punkty katechetyczne dla uczniów będących wyznawcami islamu.

Ministerstwo Edukacji Narodowej nie otrzymywało żadnych sygnałów o zmuszaniu uczniów innych wyznań lub religii do udziału w zajęciach z religii katolickiej, natomiast kontakty z wizytatorami w kuratoriach oświaty oraz z pracownikami wydziałów edukacji w samorządach terytorialnych pozwalają wnioskować o ich zaangażowaniu i pomocy w uruchamianiu nauczania religii w systemie szkolnym dla uczniów różnych wyznań.

Nawiązując do wspomnianych w piśmie, napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg zarzucających niezorganizowanie przez szkołę zajęć z religii określonych wyznań, uprzejmie wyjaśniam, że warunkiem zorganizowania nauki religii lub wyznania reprezentowanego przez kościół lub związek wyznaniowy o uregulowanej w Rzeczypospolitej Polskiej sytuacji prawnej (zgodnie z art. 53 ust. 4 Konstytucji) jest zachowanie warunków wynikających z art. 12 *ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, czyli złożenie dyrektorowi szkoły oświadczenia przez zainteresowanych tymi zajęciami rodziców lub uczniów. Dopiero otrzymanie takiego życzenia przez dyrektora szkoły zobowiązuje go do podjęcia odpowiednich działań w celu umożliwienia uczniom udziału w zajęciach z religii określonego wyznania w grupie klasowej, międzyklasowej lub działającym w systemie oświaty publicznej pozaszkolnym punkcie katechetycznym.

Z rozpoznania przeprowadzonego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w 1990 r. wynika jednak, że - ze względów doktrynalnych lub formalnych - nie wszystkie kościoły lub związki wyznaniowe mające w Polsce osobowość prawną są zainteresowane organizowaniem dla swoich wiernych nauczania religii w systemie szkolnym. W takich przypadkach uczniowie będący wiernymi tych kościołów mają prawo zgłosić dyrektorowi szkoły chęć uczestniczenia w zajęciach z etyki. Wprowadzenie możliwości organizowania dla trzech uczniów zajęć z etyki w grupie międzyszkolnej lub zajęć z religii (określonego wyznania) w pozaszkolnych punktach katechetycznych ma na celu umożliwienie wszystkim zainteresowanym uczniom otrzymanie oceny z przedmiotu „religia/etyka” na świadectwie szkolnym oraz wliczanie jej do średniej ocen.

w/z *MINISTRA*
SEKRETARZSTANU
/-/ Andrzej Waśko

RPO-601727-I/08/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W ostatnim czasie pojawiają się informacje o planowanym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wprowadzeniu obowiązkowej nauki etyki dla uczniów nieuczęszczających na lekcje religii. Takie rozwiązanie stanowiłoby odejście od dotychczas obowiązującej zasady dobrowolności uczestniczenia w tych przedmiotach. Tym samym do programu obowiązkowych przedmiotów nauczania w szkole dodane zostałyby dodatkowe zajęcia albo z religii albo z etyki. Wprowadzenie dodatkowego obowiązkowego przedmiotu, jakim ma być etyka rodzi jednak kilka wątpliwości z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich, w tym z punktu widzenia praw uczniów.

Pierwsza z wątpliwości dotyczy właściwego przygotowania nauczycieli do prowadzenia tego przedmiotu. Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. Nr 36, poz. 155 ze zm.), kwalifikacje zawodowe nauczycieli religii określają odpowiednio: Konferencja Episkopatu Polski Kościoła Katolickiego oraz właściwe władze zwierzchnie kościołów lub innych związków wyznaniowych w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej. Jest sprawą oczywistą iż w tym zakresie kościoły i związki wyznaniowe muszą posiadać daleko idącą autonomię. Wymogi stawiane nauczycielom etyki będą określone na identycznych zasadach, jak dla nauczycieli innych przedmiotów. W tym miejscu pojawiają się jednak wątpliwości dotyczące zapewnienia odpowiednio licznej i wykwalifikowanej kadry nauczającej, posiadającej odpowiednie przygotowanie. Muszą to być z pewnością osoby posiadające odpowiednią wiedzę i doświadczenie. W napływającej do mnie obfitej korespondencji podnoszone są dodatkowo wątpliwości co do możliwości prowadzenia przez katechetów zajęć zarówno z religii, jak i etyki (bez względu na nauczaną religię). Wprowadzenie takiej możliwości sugerowane są w wypowiedziach odnośnie do planów resortu, a które pojawiają się w mediach. Stąd też, jak należy sądzić, wątpliwości skarżących. Będę wdzięczny za przedstawienie stanowiska Ministerstwa Edukacji w tej sprawie.

Druga wątpliwość dotyczy zasad promowania do wyższej klasy uczniów z oceną niedostateczną z religii lub etyki. W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z § 9 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia, ocena z religii/etyki nie ma wpływu na promowanie ucznia do następnej klasy. Są to przedmioty dodatkowe nieobowiązkowe. Rodzi się zatem pytanie o możliwość utrzymania tej zasady w sytuacji, gdy wybór jednego z tych przedmiotów stanie się obowiązkowy.

Kolejna wątpliwość, wynikająca z troski o poszanowanie zasady równego traktowania, związana jest z nauczaniem w przedszkolach. Obecnie, zgodnie z przepisem §. 1 ust. 1 rozporządzenia, religia może być przedmiotem nauczania w przedszkolach, a religia lub etyka może być nauczana w szkołach. Pojawia się zatem pytanie, czy, gdy w szkołach wybór religii lub etyki stanie się obowiązkowy, zaistnieje możliwość wprowadzenia etyki do nauczania przedszkolnego.

Innym ważnym problemem, który pojawił się w otrzymywanych przez mnie skargach, a także w artykułach prasowych, jest możliwość jedynie rozłącznego wyboru etyki lub religii. Przepisy § 20 ust. 4a i § 22 ust. 2a rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562 ze zm.) stanowią iż ocenie podlega uczeń, który uczęszczał na dodatkowe zajęcia edukacyjne lub religię **albo** etykę. Tak sformułowany przepis nakazuje dokonanie jednoznacznego rozłącznego wyboru udziału w zajęciach z religii albo w zajęciach z etyki. Uczeń wybierający zajęcia z etyki, pozbawiony jest już zatem możliwości udziału w zajęciach z religii. W praktyce więc uczeń postawiony jest przed niedopuszczalnym dylematem, który w przypadku chęci udziału w pierwszym rzędzie w zajęciach z etyki, stawia go w sytuacji konieczności powstrzymania się od udziału w zajęciach z religii. O tym, że te stwierdzenia nie mają charakteru czysto hipotetycznego świadczy sytuacja opisana w artykule opublikowanym w „Gazecie Wyborczej” z dnia 21 października 2008 r. pt. *Nie chodzą na religię - wybór I d.* Wypowiedź jednej z uczennic, iż „jeśli występowałaby możliwość chodzenia na religię i etykę, chodziłabym na to i na to”, świadczy o tym, że problem ten ma wymiar praktyczny. Państwo wprowadzając obowiązek dokonania przez ucznia wyboru „albo albo” postawiło go zatem w niedopuszczalnej sytuacji konieczności zaniechania udziału w zajęciach religijnych, wtedy gdy postanowi on uczyć się etyki. Możliwość korzystania z prawa zawartego w art. 53 ust. 4 Konstytucji RP staje się w takiej sytuacji faktycznie wyeliminowana.

Młodzież niejednokrotnie wyraża zainteresowanie uczestniczeniem na zajęcia z obu przedmiotów. Stawianie prawnych barier chęci poszerzania wiedzy nie znajduje uzasadnienia. Wydaje się więc, iż stworzenie ambitnej młodzieży możliwości jednoczesnego udziału w zajęciach z etyki i religii leży w zakresie możliwości polskiej edukacji.

Mając na względzie powyższe uwagi i wątpliwości, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.

147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska w podniesionych sprawach oraz o poinformowanie mnie o planowanych w tym zakresie działaniach.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2009-03-10

DKOW-1/GP-048-5/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 25
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

dziękuję za zgłoszone w piśmie RPO-601727-I/08/KJ z 16 lutego 2009 r. uwagi związane z organizowaniem nauczania religii i etyki w szkołach publicznych.

Pytania i wątpliwości zgłaszane do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wywołane są prawdopodobnie dyskusjami, jakie towarzyszyły wprowadzeniu nowej *podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*. Podstawa programowa - w części dotyczącej warunków i sposobu realizacji przedmiotu *etyka* - zawiera zalecenia, aby w przypadku niewielkiej liczby uczniów wybierających etykę, szkoła przyjęła rozwiązania organizacyjne umożliwiające prowadzenie zajęć w grupach różnowiekowych, łączących uczniów całego etapu edukacyjnego. Takie rozwiązanie organizacyjne pozwala każdej szkole zorganizować zajęcia z etyki nawet wtedy, gdy liczba uczniów wybierających te zajęcia jest niewielka.

Zalecenia powyższe mają na celu przypomnieć szkołom, że są one zobowiązane wprowadzić etykę do oferty szkolnej nawet przy minimalnym zainteresowaniu rodziców i uczniów tym przedmiotem. Nie wynika z nich natomiast zmiana statusu przedmiotu *etyka* - jest on w dalszym ciągu przedmiotem do wyboru przez zainteresowanych.

Nie uległy również zmianie przepisy, na mocy których szkoły organizują zajęcia z etyki. Nadal obowiązują przepisy *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach* (Dz. U. z 1992 r. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.).

Ministerstwo Edukacji Narodowej rozważało możliwość wprowadzenia zmian związanych z organizowaniem przedmiotów *religia* i *etyka*, jednak działania te nie wyszły do tej pory poza etap

poszukiwania koncepcji. Przedstawione w nadesłanym piśmie pytania i wątpliwości jedynie potwierdzają konieczność zachowania rozwagi i głębokiego namysłu w tak delikatnej sferze działań edukacyjnych.

Ustosunkowując się do jednej z podjętych w piśmie kwestii, czyli zapewnienia licznej i odpowiednio wykwalifikowanej kadry nauczycieli etyki, muszę odnieść się zarówno do charakteru samego przedmiotu, jak i treści nauczania etyki zawartych w nowej podstawie programowej. Zajęcia z etyki mają charakter wychowawczy. Dzieciom rozpoczynającym edukację szkolną mają one przybliżyć ważne wartości etyczne na podstawie baśni, bajek i opowiadań. Uczniom starszych klas szkoły podstawowej mają pomóc m.in. w kształtowaniu refleksyjnej postawy wobec człowieka i jego powinności moralnych, rozpoznawanie swoich obowiązków wobec najbliższego otoczenia, rodziny i szkoły. Na tych etapach nauczania zajęcia z etyki mogą być prowadzone przez pracujących w szkole nauczycieli pełniących funkcje wychowawców.

W gimnazjum, ze względu na zakres treści tematycznych, wskazane jest aby nauczanie tego przedmiotu prowadziły osoby mające wstępne przygotowanie z dziedziny problemów współczesnej etyki oraz religioznawstwa, natomiast w szkołach ponadgimnazjalnych zajęcia z etyki mogą prowadzić zatrudnieni w szkole nauczyciele filozofii, jak również nauczyciele którzy ukończyli studia humanistyczne i zdobyli dodatkowo przygotowanie do nauczania tego przedmiotu. Sprawa przygotowania nauczycieli do prowadzenia zajęć w gimnazjum i szkołach ponadgimnazjalnych wymaga szerszego rozpatrzenia w świetle zmienianych obecnie przepisów w sprawie kwalifikacji zawodowych nauczycieli.

Odnosnie pozostałych kwestii (wyboru przedmiotu, wpływ oceny z religii i etyki na promocję, możliwości uczestniczenia w zajęciach z obu przedmiotów) wobec niezmienionego statusu przedmiotów w chwili obecnej nie przewiduje się wprowadzenia zmian. Nie przewiduje się również wprowadzenia zajęć z etyki w przedszkolach.

Jeszcze raz dziękuję za przedstawienie sygnałów, które tym bardziej zobowiązują do rozwagi w rozpatrywaniu koncepcji ewentualnych zmian w omawianej dziedzinie.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Krystyna Szumilas*

Pani
Krystyna Szumilas
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie dziękuję Pani Minister za przedstawione informacje dotyczące organizacji nauczania w szkołach etyki i prowadzonych przygotowań do zapewnienia pełnej obsady kadry nauczającej w różnych typach szkół. Do podejmowanych w tym celu działań odnoszę się z uznaniem.

W piśmie Pani Minister nie znalazło się jednak, niestety, stanowisko kierownictwa Ministerstwa Edukacji Narodowej odnośnie do niezwykle ważnego, moim zdaniem, problemu konieczności dokonania przez ucznia jednoznacznego, rozłącznego wyboru między możliwością uczęszczania na zajęcia z etyki albo na zajęcia z religii.

Postawienie przed uczniem takiego dylematu jest, jak sędzę, niedopuszczalne. Oczywiście nie można uczniów zmuszać do uczestniczenia w zajęciach równocześnie z etyki i z religii. Jednak nie można też odmówić uczniom prawa do uczestniczenia w zajęciach z obu przedmiotów Obecny przepis prawny obowiązujący w tym zakresie w praktyce uniemożliwia często uczniom dokonanie takiego wyboru.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 z późn. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o uzupełnienie swojego pisma o przedstawienie stanowiska odnośnie do przedstawionego wyżej problemu i ewentualnych działaniach, jakie Ministerstwo zamierza podjąć w tej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2009-04-29

DKOW-I/GP-043-12/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 25
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo RPO-601727-I/09/KJ z 10 kwietnia 2009 r. dotyczące organizacji nauczania w szkołach etyki, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień:

Z przepisów *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach* (Dz. U. z 1992 r. nr 36, poz. 155, z późn. zm.) nie wynika konieczność dokonania wyboru między możliwością uczęszczania na zajęcia z religii albo na zajęcia z etyki.

Taką ocenę przywołanych przepisów przedstawił również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu U 12/92 z dnia 20 kwietnia 1993 r., stwierdzając w pkt 2 sentencji orzeczenia, że przepis § 1 ust. 1 przywołanego rozporządzenia należy rozumieć w ten sposób, że każdy z uczniów ma prawo do pobierania zarówno nauki religii jak i etyki.

Osobnym problemem jest zapewnienie zainteresowanym uczniom możliwości udziału w zajęciach z obu przedmiotów. Dla dyrektora szkoły oznacza to konieczność ułożenia planu zajęć lekcyjnych w taki sposób, aby zajęcia z religii i etyki dla danej klasy nie odbywały się w tym samym czasie ani nie kolidowały z innymi zajęciami edukacyjnymi.

Kwestia ocen rozwiązywana jest w praktyce w ten sposób, że uczeń uczęszczający na zajęcia z obu przedmiotów sam decyduje, którą ocenę chce mieć umieszczaną na świadectwie (w formie „religia/etyka”, bez zamieszczania jakichkolwiek dodatkowych informacji).

Dziękuję za zwrócenie uwagi w piśmie z 16 lutego br. na zapis w rozporządzeniu dotyczącym oceniania, klasyfikowania i promowania, który może sugerować odmienną, niż przedstawiona wyżej, interpretację przepisów. Wyjaśniam jednak, że zapis dotyczący uczęszczania ucznia na dodatkowe zajęcia edukacyjne lub religię albo etykę nie odnosi się do możliwości wyboru

przedmiotu (tę kwestię regulują przepisy innego rozporządzenia), a jedynie do wyboru oceny (z religii albo etyki), która będzie wliczona do średniej i umieszczona na świadectwie szkolnym jako ocena z „religii/etyki”.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Krystyna Szumilas*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-538825-XI/06/IK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 1 września 2006 r.

Rzecznik Praw Dziecka

Ewa SOWIŃSKA

ul. Śniadeckich 10, 00-656 Warszawa
Tel.: 696 55 44 fax. 629 60 79
ZBA 500 25/06/KB

Pan
Roman Giertych
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Premierze,

Uprzejmie przekazujemy do wiadomości kopię wspólnego wystąpienia skierowanego do Pana Andrzeja Leppera, Przewodniczącego Partii Samoobrona.

Jednocześnie, na podstawie art. 16, ust.1 Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) oraz art. 11, ust. 1 Ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2000 r., Nr 6, poz. 69) proszę Pana Ministra o przypomnienie dyrektorom szkół i placówek oświatowych, szczególnie w okresie kampanii wyborczej, o konieczności skrupulatnego przestrzegania zakazu prowadzenia jakichkolwiek form agitacji osób wobec małoletnich, nie posiadających praw wyborczych. O każdym przypadku złamania powyższego zakazu dyrektorzy szkół winni zawiadamiać właściwe organy ścigania.

Zał. 1

Łączę wyrazy szacunku

/-/

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-538825-XI/06/IK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 1 września 2006 r.

Rzecznik Praw Dziecka

Ewa SOWIŃSKA

ul. Śniadeckich 10, 00-656 Warszawa
Tel.: 696 55 44 fax. 629 60 79
ZBA 500 25/06/KB

Pan
Andrzej Lepper
Przewodniczący Prezydium
Rady Krajowej
Samoobrona RP
Biuro Krajowe Partii

Szanowny Panie Przewodniczący

Z doniesień prasowych wynika, iż „Samoobrona” zamierza podjąć akcje dostarczania przedszkolakom - dzieciom powodzian podręczników. Stojąc na straży praw człowieka i standardów państwa prawnego mam obowiązek przypomnieć Panu Przewodniczącemu, iż obowiązujące przepisy jednoznacznie zabraniają jakiegokolwiek formy agitacji na terenie szkół podstawowych i gimnazjów wobec uczniów nieposiadających prawa wybierania (art. 65 ust. 2a ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw - Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.). Art. 199 ust. 2 tejże ordynacji przewiduje nawet karę grzywny wobec podmiotów prowadzących takie działania.

Rozdawanie podręczników, które są oznakowane logo partii politycznej, nie jest działaniem wyłącznie charytatywnym lecz jest formą agitacji politycznej. Logo określonej partii jest ściśle kojarzone z jej programem politycznym, ideologią i konkretnym światopoglądem.

Obowiązkiem państwa zaś jest dbanie o to, żeby szkoła nie wkraczała w prawa i wolności rodziców, którzy mają prawo do kształtowania światopoglądu swoich dzieci (Europejska Konwencja art. 2 protokół dodatkowy, Konstytucja RP art. 48). Stąd też art. 56 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz.U. tj. z 2004 Nr 256, poz. 2572 ze zm.) zakazuje działań partiom politycznym na terenie szkół i placówek. Nie ulega wątpliwości, iż przedszkole jest również placówką systemu oświaty (art. 2 ust. 1 w/w ustawy). Nie ma przy tym znaczenia, czy

podręczniki byłyby rozdane poza szkołą czy przedszkolem, a rodzice mogliby zrezygnować z darowizny.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147) oraz o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2000 r., Nr 6, poz. 69), w trosce o przestrzeganie praw rodziców i dzieci proszę o zrezygnowanie z akcji rozdawania podręczników z logo partii, co oczywiście nie stoi na przeszkodzie dokonania tego typu darowizny ale bez logo.

Łączę wyrazy szacunku

/-/

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-538825-XI/06/IK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 1 września 2006 r.

Rzecznik Praw Dziecka

Ewa SOWIŃSKA

ul. Śniadeckich 10, 00-656 Warszawa
Tel.: 696 55 44 fax. 629 60 79
ZBA 500 25/06/KB

Pan
Jarosław Kaczyński
Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Prowadzona przez partię polityczną Samoobrona akcja rozdawnictwa podręczników szkolnych, dzieciom z rodzin poszkodowanych przez susze i powodzie, wyraźnie oznakowanych logo tej partii, budzi nasz głęboki niepokój, ponieważ może być traktowana jako próba obejścia normy prawnej zawartej w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Norma ta jednoznacznie wskazuje, iż w szkole i innej placówce systemu oświaty nie mogą działać partie i organizacje polityczne. Wprowadzanie do szkół albo innych placówek podręczników zawierających wyraźne oznaczenia partii politycznej jest formą takiej działalności.

Ponieważ akcja ta podejmowana jest tuż przed wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego implikuje to przypuszczenie, że może stanowić element kampanii wyborczej. W tym kontekście należy zauważyć, że art. 65 ust. 2a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.) zabrania prowadzenia tego rodzaju działalności na terenie szkół podstawowych i gimnazjów; jest to czyn zabroniony i zagrożony sankcją karną, opisaną w art. 199 tejże ustawy.

Nie zmienia to ogólnie faktu, że nieodpłatne rozprowadzanie podręczników szkolnych wśród potrzebujących, bez oznakowania logo partii, w pełni zasługuje na uznanie i poparcie.

Łączę wyrazy szacunku

/-/

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-568486-I/07/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 17/09/2007 r.

Pan
Ryszard Legutko
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze ,

1 września 2007 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 157 poz. 1100).

Nie kwestionując merytorycznej zasadności rozstrzygnięć programowych pragnę zwrócić uwagę na fakt, iż podjęcie decyzji na kilka dni przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego powoduje, iż znajdujące się w użyciu podręczniki z jednej strony nie zawierają materiału wprowadzonego do programu, z drugiej zaś mogą zawierać materiał zbędny. Może to być powodem wielu nieporozumień, tak dla uczniów, jak i dla nauczycieli. Jednocześnie wprowadzenie do programu nowych kwestii może w wielu przypadkach sprawić kłopoty nauczycielom, szczególnie tym z mniejszym doświadczeniem, w odpowiednim przygotowaniu się do przeprowadzenia lekcji. Kwestia ta budzi uzasadniony niepokój rodziców uczniów oraz nauczycieli, co wynika z kierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich korespondencji.

Wprowadzenie w tak pilnym trybie zmian musi budzić zaniepokojenie, uwzględniając w szczególności wprowadzony niedawno przepis art. 22f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. z 2004 r. Dz. U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) stanowiący, iż szkolny zestaw programów nauczania i szkolny zestaw podręczników obowiązuje przez trzy lata szkolne, dotyczące także zgodności nowego rozporządzenia z ustawą.

Na perturbacje związane z wprowadzeniem rozporządzenia zwraca uwagę prasa. W dzienniku „Gazeta Wyborcza” z dnia 29 sierpnia 2007 r. ukazał się artykuł „Minister zmienił program - podręczniki nieaktualne”, dotyczący podjętych przez Pana Ministra decyzji w sprawie

zmiany niektórych programów nauczania w szkole, co automatycznie wpłynęło na częściowe zdezaktualizowanie się podręczników (kopia publikacji w załączeniu).

W oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j.Dz. U. z 2001 r. nr 14, poz.147 z późn. zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie przyczyn wprowadzenia takich zmian w programach nauczania w przededniu rozpoczęcia roku szkolnego oraz informacji o działaniach podjętych na rzecz pomocy dla uczniów i nauczycieli w zaistniałej sytuacji.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2007.10. 04

DKOS-3-KK-5000-24/07

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

odpowiadając na pismo z dnia 17 września 2007 r. nr RPO-568486-I/07/KJ dotyczące rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia *zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* (Dz. U. Nr 157, poz. 1100) w części podstawy języka polskiego w zakresie lektur, uprzejmie wyjaśniam podjęcie tej decyzji merytorycznej po zmianie osoby na stanowisku Ministra Edukacji Narodowej w dniu 13 sierpnia 2007 r. w tak krótkim czasie - na kilka dni przed rozpoczęciem 3 września nowego roku szkolnego 2007/2008:

Wydanie przedmiotowego rozporządzenia było niezbędne ze względu na uchylenie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 lipca 2007 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* (Dz. U. Nr 123, poz. 853). Powyższe rozporządzenie zostało uchylone rozporządzeniem Rady Ministrów.

Nowelizacja rozporządzenia w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2002 r. Nr 51, poz. 458, z późn, zm.) jest odpowiedzią na liczne opinie i uwagi środowiska nauczycielskiego i rodziców domagających się określenia podstawowego kanonu lektur obowiązujących we wszystkich szkołach. Dla szkoły podstawowej podstawa programowa z języka polskiego nie wskazywała konkretnych tytułów literatury krajowej i światowej.

Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło prace w zakresie zmiany części podstawy programowej kształcenia ogólnego dotyczącej:

— wypracowania wykazu lektur dla I etapu (kształcenie zintegrowane kl.I-III) i II etapu edukacyjnego (kl. IV-VI) szkoły podstawowej;

— znowelizowania pozycji lektur dotychczas obowiązujących w gimnazjum i szkołach ponadgimnazjalnych od 1999 roku (momentu wprowadzenia reformy systemu edukacji).

Obowiązująca dotąd duża dowolność w wyborze lektur - zależna przeważnie od woli nauczyciela - utrudniała m.in. uczniom zmianę szkoły. Proponowana zmiana polega na wskazaniu konkretnych tytułów lektur obowiązkowych dla poszczególnych etapów edukacyjnych.

Wykaz lektur określony w rozporządzeniu jest realizowany począwszy od roku szkolnego 2007/2008 odpowiednio w klasach I i IV szkoły podstawowej, w klasach I gimnazjum i w klasach I szkół ponadgimnazjalnych: liceum ogólnokształcącego, liceum profilowanego, technikum, uzupełniającego liceum ogólnokształcącego, technikum uzupełniającego oraz zasadniczej szkoły zawodowej.

Natomiast w pozostałych klasach szkół wyżej wymienionych do zakończenia etapu edukacyjnego nauczyciele realizują dotychczasowy wykaz lektur.

Podręczniki szkolne do języka polskiego nigdy nie zawierały wszystkich lektur, jedynie wybraną poezję. W dalszym ciągu poezja poszczególnych poetów wskazana jest do wyboru. Trudno sobie wyobrazić rozmiar podręcznika z powieściami.

Literatura jest odrębną pozycją do poznania i czytania przez uczniów. Stanowi bowiem ważną część kultury narodowej i światowej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że cele i treści podstawy programowej z języka polskiego na podstawie, której dopuszczane są do użytku szkolnego programy i podręczniki nie uległy zmianie.

Zatem treści nauczania zawarte w podręcznikach dopuszczonych do użytku szkolnego nie tracą swojej aktualności i są nadal aktualne. Zadaniem szkół jest, m.in. przygotowanie uczniów do korzystania z różnych źródeł informacji, np. słowniki, leksykony, inne publikacje, internet, teatr, kino, telewizja, radio itp.

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty w części dotyczącej ustalania szkolnego zestawu podręczników na 3 lata szkolne i dofinansowanie do podręczników stanowią część działań zmniejszających koszty zakupu podręczników przez uczniów i rodziców z rodzin będących w trudnej sytuacji finansowej. Zmiany przepisów prawa oświatowego stwarzają również możliwość użytkowania tych podręczników przez kilka lat szkolnych i prowadzenia obrotu używanymi podręcznikami.

Z wyrazami szacunku
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Andrzej Waśko*

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-600181-I/08/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą śledzę prace nad projektowanym rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dopuszczenia do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia (ostatni projekt z dnia 1 grudnia 2008 r.). Jakość podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego ma bowiem niebagatelny wpływ na poziom nauczania w szkołach publicznych i niepublicznych, a tym samym na realizację konstytucyjnego prawa do nauki. Mając na uwadze prowadzone aktualnie uzgodnienia międzyresortowe oraz konsultacje z partnerami społecznymi, pragnę przedstawić Pani Minister uwagi i rekomendacje będące rezultatem mojego spotkania z przedstawicielami Komisji ds. Oceny Podręczników Szkolnych Polskiej Akademii Umiejętności.

W trosce o poziom podręczników szkolnych Polska Akademia Umiejętności powołała niezależną Komisję, złożoną ze specjalistów różnych przedmiotów nauczania, której zadaniem jest opiniowanie podręczników wchodzących do użytku szkolnego. W mojej ocenie, efekty pracy Komisji mogą się okazać niezwykle interesujące podczas projektowania zmian w systemie dopuszczania podręczników do użytku szkolnego oraz cofania dopuszczenia. Z informacji udzielonych mi przez członków Komisji wynika, że jakość podręczników szkolnych, a także tryb procedowania nad ich dopuszczeniem do użytku szkolnego pozostawia wiele do życzenia. Jak się wydaje najpilniejszym problemem, który znajduje odzwierciedlenie w raportach Komisji, jest brak systemu promocji najlepszych podręczników szkolnych oraz niewystarczający mechanizm eliminacji z obrotu tych podręczników, które utraciły aktualność lub przydatność dydaktyczną.

Tryb cofnięcia dopuszczenia do użytku podręcznika szkolnego przewidziany w art. 22 a ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz uszczegółowiony w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 5 lutego 2004 r. *w sprawie dopuszczenia do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia* (Dz. U. Nr 25, poz. 220), okazuje się być niewystarczająco efektywny, czego skutkiem jest pozostawanie w obrocie wielu

podręczników nieaktualnych lub wadliwych. W związku z powyższym, zasadnym wydaje się rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązkowej okresowej oceny podręczników już dopuszczonych do obrotu. Ponadto, podnoszeniu jakości edukacji szkolnej służyć może ranking najlepiej ocenianych podręczników i pomocy dydaktycznych, a także popularyzowanie w środowisku nauczycieli szkolnych opinii i rekomendacji uznanych gremiów naukowych - takich jak np. przywołana Komisja Polskiej Akademii Umiejętności.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich jestem świadomy znaczenia zasady autonomii zawodowej nauczyciela oraz jego swobody stosowania takich metod nauczania i wychowania, jakie uważa za najwłaściwsze spośród uznanych przez współczesne nauki pedagogiczne, oraz do swobody wyboru najlepszych pomocy dydaktycznych spośród listy zatwierdzonych do użytku szkolnego podręczników i innych pomocy naukowych. Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do nauki istotne jest jednak, aby nauczyciel mógł wybierać pomoce dydaktyczne wyłącznie spośród podręczników dobrych i bardzo dobrych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości uwzględnienia rekomendacji i uwag Polskiej Akademii Umiejętności w pracach nad projektowanym rozporządzeniem.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2009-01-02

DPN-MR-0401/1/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

Odpowiadając na Pańskie pismo z dnia 19 grudnia 2008 r. (RPO-600181-1/08/AB) w sprawie prac na rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczania uprzejmie informuję:

W dniu 23 grudnia 2008 r. Pani Katarzyna Hall, Minister Edukacji Narodowej podpisała rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Nowa podstawa programowa będzie wdrażana stopniowo, tj. począwszy od roku szkolnego 2009/2010 w klasach I szkoły podstawowej i klasach I gimnazjum, a począwszy od roku szkolnego 2012/2013 w klasach I szkół ponadgimnazjalnych (liceum, technikum, zasadnicza szkoła zawodowa). W klasach realizujących nową podstawę programową będą obowiązywały nowe podręczniki, zgodne z podstawą programową z dnia 23 grudnia 2008 r. (będzie prowadzony odrębny wykaz tych podręczników).

Jednocześnie dobiegają końca prace nad nowym rozporządzeniem w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczania. W projekcie - w stosunku do obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia (Dz. U. Nr 25, poz. 220) - proponuje się zmiany wynikające z konieczności dostosowania przepisów regulujących dopuszczanie do użytku szkolnego programów i podręczników do przepisów ustawy o systemie oświaty, znowelizowanej

ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542), a także zmiany mające na celu usprawnienie procedury dopuszczania do użytku szkolnego podręczników. Projekt uwzględnia również wprowadzenie, z dniem 1 września 2009 r. nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego i konieczność prowadzenia odrębnego wykazu podręczników przeznaczonych do tej podstawy. Projekt przewiduje m.in. zastąpienie odrębnych opinii merytorycznych i dydaktycznych opiniami merytoryczno-dydaktycznymi. W obowiązującym stanie prawnym warunkiem dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników przeznaczonych do kształcenia ogólnego, podręczników przeznaczonych do kształcenia w zawodzie, albo w profilu kształcenia ogólnozawodowego jest uzyskanie odpowiedniej liczby pozytywnych opinii merytorycznych i jednej opinii dydaktycznej. Opinie obejmujące obydwa zakresy, tj. merytoryczny i dydaktyczny wymagane są obecnie tylko w przypadku podręczników do kształcenia zintegrowanego i podręczników do nauczania języka obcego. Rzecznik powinien oceniać podręcznik zarówno pod kątem merytorycznym jak i dydaktycznym. Ocena merytorycznej poprawności podręcznika bez jednoczesnej oceny jego przydatności dydaktycznej jest niepełna i nie gwarantuje wysokiej jakości podręcznika, który przede wszystkim powinien być dostosowany do danego poziomu kształcenia. Z tych względów proponuje się, aby warunkiem dopuszczenia do użytku szkolnego wszystkich podręczników było uzyskanie odpowiedniej liczby opinii merytoryczno-dydaktycznych i opinii językowej. W celu poprawy jakości podręczników proponuje się również, aby rzeczoznawcy opiniujący podręcznik pod względem merytoryczno-dydaktycznym oceniali, czy „seria” podręczników przeznaczona do danych zajęć edukacyjnych na danym etapie edukacyjnym uwzględnia wszystkie treści nauczania określone w podstawie programowej dla tych zajęć w danym etapie edukacyjnym. Ma to istotne znaczenie w przypadku, gdy dany podręcznik obejmuje tylko wybraną część treści nauczania określonych dla danego etapu edukacyjnego w podstawie programowej (np. obejmuje tylko semestr lub rok szkolny).

Zarówno nowa podstawa programowa, jak i projektowane zmiany w procedurze dopuszczania podręczników do użytku szkolnego przewidziane w przygotowywanym rozporządzeniu w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia, są - naszym zdaniem - gwarantem usprawniającym nie tylko sam proces dopuszczania podręczników do użytku szkolnego, ale także wprowadzającym jawność tych procedur poprzez m.in. udostępnienie na stronie internetowej Ministerstwa części informacji z elektronicznej bazy danych, w której zapisywana będzie historia dopuszczenia każdego podręcznika (a także odmowy dopuszczenia oraz cofania dopuszczenia). Jesteśmy przekonani, że do wysokich wymagań nowej podstawy programowej i rozporządzenia o dopuszczeniach programów nauczania i podręczników dostosują się wydawcy podręczników szkolnych, proponując na rynek szkolny tylko publikacje wysokiej próby.

Ponadto uprzejmie informuję, że w związku z przygotowanymi zmianami Ministerstwo zadbało o szkolenie rzeczoznawców podręczników do kształcenia ogólnego. W dniach 19-

20 grudnia 2008 r. odbyła się w Warszawie, w trzech turach tematycznych, konferencja rzeczoznawców z udziałem Pani Katarzyny Hall, Minister Edukacji Narodowej. Rzeczoznawcy zostali poinformowani o najistotniejszych zmianach, jakie wnoszą obydwaj przywołane wcześniej akty prawne, a także o procedurach usprawniających praktykę wydawania opinii, które dla rzeczoznawców przygotował resort edukacji.

Ministerstwo Edukacji Narodowej podejmuje również działania mające na celu pozyskanie nowych rzeczoznawców podręczników szkolnych, zapraszając środowiska naukowe, m.in. poprzez wysyłanie informacji do głównych placówek naukowych w Polsce (w tym także do Polskiej Akademii Umiejętności), do składania wniosków o wpisanie na listę rzeczoznawców MEN. Dzięki temu w ostatnim okresie wpłynęło wiele wniosków od placówek naukowych, rekomendujących swoich pracowników na rzeczoznawców podręczników do kształcenia ogólnego. W dalszym ciągu jest to jednak niewystarczająca liczba osób (w szczególności, jeżeli chodzi o rzeczoznawców z zakresu edukacji wczesnoszkolnej/kształcenia zintegrowanego), zwłaszcza w sytuacji konieczności pilnego dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników do nowej podstawy programowej. Dlatego pragnę ponowić prośbę do Polskiej Akademii Umiejętności, w szczególności do Komisji PAU do Oceny Podręczników Szkolnych o zachęcanie oraz rekomendowanie osób, które posiadają określony dorobek naukowy i dydaktyczny, na rzeczoznawców Ministra Edukacji Narodowej do spraw podręczników do kształcenia ogólnego (zgodnie z przepisami § 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczania, na listę rzeczoznawców mogą być wpisane osoby posiadające wykształcenie wyższe magisterskie, doświadczenie i osiągnięcia w pracy naukowej lub dydaktycznej oraz opinię zawierającą rekomendację stowarzyszenia naukowego, jednostki badawczo-rozwojowej, placówki naukowej Polskiej Akademii Nauk, Polskiej Akademii Umiejętności, szkoły wyższej, nauczycielskiego kolegium języków obcych lub komitetu głównego olimpiady przedmiotowej). Rzeczoznawcy wskazani przez Ministra Edukacji Narodowej do sporządzenia opinii o podręczniku mają bowiem realny wpływ na ich jakość.

Proszę również zwrócić uwagę, że jeżeli podręcznik figuruje w wykazie, na stronie internetowej MEN, podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego, nauczyciel czy szkoła mogą wybierać, bez ingerencji czy jakiegokolwiek innej sugestii organów administracji państwowej, podręczniki, z których korzystać będą ich uczniowie. Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572) w art. 22a ust 1 i 2 wyraźnie określa, że nauczyciel ma prawo wyboru programu nauczania oraz podręcznika spośród programów i podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego, a także ma prawo opracowania własnego programu nauczania. Ponadto, w warunkach gospodarki wolnorynkowej Ministerstwo Edukacji Narodowej nie dysponuje narzędziami zdolnymi narzucać, czy „promować” najlepsze podręczniki szkolne, ani prowadzić ich rankingów, wzorując się na wysokonakładowych periodykach. Do podejmowania takich działań są natomiast w pełni uprawnione inne podmioty, jak chociażby wspomniana wyżej

Komisja PAU do Oceny Podręczników Szkolnych, której wyniki prac powinny być upowszechniane wśród nauczycieli.

w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Marciniak

Otrzymują:

Polska Akademia Umiejętności

Komisja PAU do Oceny Podręczników Szkolnych

Pan Profesor
Michał Seweryński
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Zapoznałem się z projektem ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania. Nie chciałbym zajmować stanowiska wobec zaproponowanych w nim rozwiązań, jednakże -z racji pełnionego Urzędu - stwierdzić muszę, iż w dokumencie regulującym tego rodzaju materię nie może zabraknąć odwołania do takich wartości, jak poszanowanie demokracji, państwa prawa i prawa człowieka. W preambule projektu używa się, co prawda, takich pojęć jak: „poszanowanie uniwersalnych wartości ludzkich” oraz „kształtowanie i umacnianie cnót obywatelskich”. Nie pojawiają się one jednakże w artykule 2 projektu, który określa zadania Instytutu.

Wychowanie młodego pokolenia w szacunku dla państwa prawa oraz dla praw człowieka winno być jednym z podstawowych zadań tego rodzaju organu.

Zatem, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o zainicjowanie przeprowadzenia stosownych zmian.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, 2006-05-19

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DW-JK-0210/02/06

Pan
Dr Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie

dziękuję za przekazanie uwagi dotyczącej umieszczenia w projekcie ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania zapisów odwołujących się do takich wartości jak poszanowanie demokracji, państwa prawa i praw człowieka. Uwaga ta wpłynęła do Ministerstwa po terminie rekomendowania projektu przez Komitet Rady Ministrów i dlatego nie mogła być uwzględniona na tym etapie pracy nad ustawą.

Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 maja br. i będzie przekazany Sejmowi RP do dalszych prac legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Stanisław Sławiński

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 10 lipca 2006 r.

RPO-530417-XI/06

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Poseł Krystyna Szumilas
Przewodnicząca Sejmowej Komisji
Edukacji, Nauki i Młodzieży
Sejm RP

Szanowna Pani Przewodnicząco,

W związku z przyjęciem przez Radę Ministrów projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania uprzejmie przekazuję kopię pisma, jakie Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w kwietniu br. do Pana Profesora Michała Seweryńskiego w sprawie uzupełnienia projektu ustawy o treści dotyczące takich wartości, jak: poszanowanie demokracji, państwa prawa i praw człowieka.

Pan Stanisław Sławiński, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki, pismem z dnia 19 maja 2006 r. poinformował Rzecznika, iż jego uwagi wpłynęły do MEN po terminie rekomendowania projektu przez Komitet Rady Ministrów, zatem nie mogły być uwzględnione (kopia odpowiedzi w załączeniu).

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę o zainicjowanie stosownych zmian w projekcie ustawy.

Załącznik

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, 24/06/2007 r.

RPO-561963-I/07/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Paweł Woldan
Redaktor Naczelny
„Angora”

Szanowny Panie Redaktorze,

W „Angorze” z dnia 24 czerwca 2007 r. ukazał się list 12 letniego czytelnika, Jakuba L., w sprawie obowiązkowego noszenia przez uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych mundurków szkolnych. Ponieważ autor listu zwraca się do Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie działań, mających na celu kontrolę konstytucyjności odpowiednich przepisów, pozwalam sobie, nie znając adresu zainteresowanego, przedstawić swoje stanowisko w tej sprawie za pośrednictwem Redakcji „Angory”. W związku z tym przekazuję kopię odpowiedzi jakiej udzieliłem Panu Maciejowi Osuchowi - Rzecznikowi Praw Ucznia na jego wystąpienie w tej samej sprawie. Wyrażam przekonanie, iż wypowiedź ta zainteresuje autora listu do Redakcji jak i wszystkich tych, którzy jak on mają podobne wątpliwości.

Z wyrazami szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich na list p. Macieja Osucha, Społecznego Rzecznika Praw Uczniów w sprawie mundurków

Szanowny Panie !

W odpowiedzi na Pana list i wypowiedzi prasowe w sprawach mundurków, chciałbym przedstawić moje oficjalne w tej sprawie stanowisko.

Zachowując pełen szacunek dla Pana wolności jako obywatela w wyrażaniu poglądów w określonych kwestiach, w tym również w sprawie obowiązkowych mundurków w szkołach, oraz abstrahując od moich własnych poglądów, chciałbym podkreślić, że jestem Rzecznikiem wszystkich obywateli, a zatem zarówno tych, którzy są przeciwni mundurkom, jak i tych, którzy się za nimi zdecydowanie opowiadają. Każdy ma prawo do wyrażania określonych opinii oraz ich uzasadniania; jako obywatel RP mam również podobne prawo, natomiast jako Rzecznik Praw Obywatelskich jestem zobowiązany do interwencji

w przypadku stwierdzenia niezgodności prawa z Konstytucją RP. Zobowiązuje mnie do tego art. 80 Konstytucji RP, który postanawia, że „Każdy ma prawo do 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”.

Natomiast ustosunkowując się do Pańskiego pytania odnośnie wniesienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o systemie oświaty wprowadzających obowiązek noszenia mundurków przez uczniów informuję, co następuje.

Regulacje prawne, będące przedmiotem Pana skargi, zostały wprowadzone ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw. Przepisem art. 1 pkt 19) tej ustawy wprowadzono w ustawie o systemie oświaty art. 64a w następującym brzmieniu:

„Art. 64a.

1. Na terenie szkoły podstawowej i gimnazjum obowiązkowe jest noszenie przez uczniów jednolitego stroju.
2. Dyrektor szkoły ponadgimnazjalnej może, po zasięgnięciu opinii rady rodziców, wprowadzić obowiązek noszenia przez uczniów na terenie szkoły jednolitego stroju.
3. Wzór jednolitego stroju, o którym mowa w ust. 1 i 2, określa dyrektor szkoły w porozumieniu z radą rodziców.

4. Dyrektor szkoły podstawowej i gimnazjum oraz dyrektor szkoły ponadgimnazjalnej, w której wprowadzono obowiązek noszenia jednolitego stroju, może w porozumieniu z radą rodziców, określić sytuacje, w których przebywanie ucznia na terenie szkoły nie wymaga noszenia przez niego jednolitego stroju ze względu na szczególną organizację zajęć dydaktyczno - wychowawczych w określonym dniu lub dniach.
5. W szkołach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 53 ust. 6 kompetencje rady rodziców, o których mowa w ust. 2-4, wykonuje rada pedagogiczna”.

Jak napisano w rządowym projekcie ustawy, wprowadzenie w szkole jednolitego stroju może mieć znaczenie wychowawcze i budzić wśród uczniów poczucie wspólnoty, równości, solidarności, a także stanowić element kształtowania przez szkołę własnej tradycji. Wprowadzenie jednolitego stroju uczniowskiego korzystnie wpłynie na zniwelowanie widocznych różnic materialnych w szkolnym ubiorze uczniów, umożliwi wyeliminowanie obecności w szkołach osób niepożądanych, np. dilerów narkotyków.

Przepisom wprowadzającym jednolity strój w szkołach zarzuca się niezgodność z art. 47 oraz art. 48 Konstytucji RP. Art. 47 Konstytucji stanowi, iż każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Z kolei, art. 48 Konstytucji postanawia, że rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia oraz przekonania.

Rozważając, podniesioną przez Pana kwestię, zgodności przepisów ustawy o systemie oświaty w zakresie dotyczącym tzw. mundurków, należy zatem rozważyć, czy przepisy te nie naruszają powołanych wyżej norm konstytucyjnych. Rzecznik, rozważając ewentualne wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego, musi zawsze przeprowadzić taką analizę. W przypadku tzw. mundurków była to analiza szczególnie trudna. Przepisy Konstytucji należy bowiem rozpatrywać w łącznie, tworzą one bowiem spójny system norm rangi konstytucyjnej, który funduje zręby praw i wolności obywatelskich w Rzeczypospolitej Polskiej. W omawianym przypadku pod uwagę wziętą zatem należy nie tylko powołane wyżej przepisy art. 47 i 48 Konstytucji, ale również art. 70 Konstytucji RP, który stanowi, iż każdy ma prawo do nauki, nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa, zaś sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Przepis ten wskazuje na to, że ustawodawca konstytucyjny uznał, że prawo do nauki dla osób w określonym wieku jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem. Przepis ten należy zatem traktować jako wyraźne konstytucyjne wyłączenie od zasady ochrony życia prywatnego i konstytucyjnego „prawa do decydowania o swoim życiu osobistym”. Mocą bowiem Konstytucji uznano, że konieczność wykształcenia młodego pokolenia, nawet wbrew woli poszczególnych młodych osób, jest wartością tak cenną i konieczną w nowoczesnym demokratycznym państwie prawnym, że do czasu ukończenia nauki w wieku lat 18 decydowanie przez młodych ludzi o swoim życiu osobistym musi uwzględniać ten edukacyjny wysiłek. W ten sam sposób należy dokonywać interpretacji ostatniego

zdania przepisu art. 70 Konstytucji RP, który stanowi, że sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Ustawodawca konstytucyjny, wiedząc, że spełnianie obowiązku szkolnego stanowi ograniczenie wolności decydowania o swoim życiu osobistym powierzył powinność określenia sposobu wykonywania obowiązku szkolnego ustawodawcy zwykłemu. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że twórcy Konstytucji dokonali wyważenia dwóch wartości konstytucyjnych: prawa do prywatności i swobodnego decydowania o swoim życiu osobistym oraz prawa do nauki, z którym immanentnie związany został obowiązek edukacyjny dla osób, które nie osiągnęły pełnoletniości. Uwzględniając cywilizacyjną potrzebę budowania ładu państwowego opartego na społeczeństwie wiedzy, ustawodawca konstytucyjny uznał więc, że w procesie edukacyjnym należy w pierwszym rzędzie zadbać o właściwe określenie sposobu realizacji obowiązku szkolnego.

Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności ustawodawcy, który - określając sposób wypełniania szkolnego obowiązku - musi uwzględniać konstytucyjną zasadę proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W jego świetle, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tak więc również określając sposób wykonywania obowiązku szkolnego ustawodawca, wprowadzając rozwiązania normatywne powinien mieć na względzie to, że ograniczenia praw i wolności także uczniów i rodziców powinny mieć miejsce wtedy, gdy są konieczne i gdy służą realizacji co najmniej jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzenie do szkół podstawowych i gimnazjów służy z pewnością zapewnieniu warunków bezpieczeństwa i porządku w procesie wychowawczo - dydaktycznym, jak i zapobieżeniu stwarzaniu różnic między dziećmi i młodzieżą ze względu na zamożność rodziców. Istotne znaczenie ma również fakt, że używane powszechnie określenie mundurki nie do końca znajduje odzwierciedlenie w tekście ustawy. Ustawodawca bowiem żąda noszenia w szkołach stroju jednolitego, który może być ustalony - zdaniem Rzecznika - jako jednolity zestaw ubioru o identycznej dla wszystkich uczniów kolorystyce. Niekoniecznie więc muszą to być specjalnie zaprojektowane mundurki. Należy też wziąć pod uwagę, że obligatoryjność takiego stroju dotyczy tylko szkół podstawowych i gimnazjalnych, nie dotyczy zaś szkół ponadgimnazjalnych, gdzie wprowadzenie jednolitego stroju uczniowskiego jest fakultatywne.

W świetle powyższego należałoby zatem uznać, że wprowadzenie obowiązku noszenia jednolitego stroju jest ograniczeniem konstytucyjnie usprawiedliwionym, szczególnie, że jego celem jest realizacja misji edukacyjnej, coraz trudniejszej do wykonania w sytuacji pogłębiającego się kryzysu dyscypliny, wzrostu agresji i przemocy wśród uczniów. Nie można też bagatelizować faktu, że -jak wskazują badania CBOS z października 2006 r. -ponad 57% ankietowanych wypowiada się za wprowadzeniem jednolitego stroju uczniowskiego.

Taka ocena konstytucyjności wprowadzanych przepisów nie oznacza jednak, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie zauważa mankamentów związanych z wprowadzeniem do szkół przepisów dotyczących jednolitego stroju uczniów. Rzecznik bierze w tym zakresie pod uwagę bacznie wysłuchiwane niepokojące sygnały, które docierają do polskiej opinii publicznej, a które świadczą o ubóstwie rodzin jako czynniku ograniczającym możliwość skorzystania z prawa do edukacji dzieci tych rodzin.

Po pierwsze, wprowadzenie takiego wymogu, nakładającego na rodziców nowe obciążenia finansowe, powinno uwzględniać sytuację materialną najuboższych rodzin. Według informacji sejmowej komisji edukacji, do września 2007 r. taki strój musi zamówić cztery miliony uczniów podstawówek i gimnazjów. Gdyby zatem strój dla jednego ucznia kosztował 50 zł, to rodzice wyłożą z własnej kieszeni około 200 mln zł. W uzasadnieniu projektu ustawy Ministerstwo Edukacji Narodowej zadeklarowało jednak, że jednolity strój uczniowski dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej będzie dofinansowany ze środków przewidzianych na pomoc materialną dla uczniów. Rzecznik będzie monitorował wywiązywanie się Ministerstwa z takich obietnic i w razie potrzeby podejmował odpowiednie działania, które przyczynią się do realizacji tego założonego celu.

Po drugie, Rzecznik uważa, że podobni jak w przypadku szkoły ponadgimnazjalnej (art. 64a ust. 2 ustawy o systemie oświaty), także w przypadku szkoły podstawowej i gimnazjów dyrektor powinien obligatoryjnie zasięgać opinii rady rodziców co do sposobu realizacji obowiązku noszenia przez uczniów na terenie szkoły jednolitego stroju. Wydaje się, że dyrektor - jednoosobowo - nie powinien decydować o szczegółach ubioru, co wiąże się nie tylko np. z modą, ale i z ceną stroju. Wprowadzenie takiego ubioru powinno się odbywać bez narzucania danego rozwiązania, ale z poszanowaniem praw uczniów i rodziców. Rzecznik będzie w tym zakresie monitorował działalność szkół i kuratoriów, gdyż także bez zmiany legislacyjnej możliwa jest realizacja powyższej zasady przez dyrektorów szkół.

Po trzecie, jednolite stroje w szkole mogą pełnić ważne funkcje wychowawcze, ale tylko pod warunkiem, że będą czynnikiem pozytywnym a nie negatywnym. Tzn. jednolite stroje powinny powodować poczucie przynależności do grupy, a nie odwrotnie - poczucie usilnego tłamszenia indywidualności. Uwzględniając konstytucyjny nakaz, iż wychowanie dziecka powinno uwzględniać stopień jego dojrzałości (art. 48 Konstytucji RP), warto zwłaszcza wśród starszych uczniów - w szkołach ponadpodstawowych - oprzeć decyzję o wprowadzeniu jednolitego umundurowania o opinię młodzieży. W tym celu należy rozważyć możliwość przeprowadzenia przez dyrektorów szkół szkolnych referendów lub zasięgnięcia opinii samorządu uczniowskiego. Wprowadzenie mundurków z pominięciem elementu dobrowolności, będzie zawsze odbierane jako kara i próba stłamszenia tych młodych ludzi, którzy swoją osobowością, kreatywnością i fantazją pozytywnie wyróżniają się z tłumu.

Na zakończenie niech mi wolno zwrócić uwagę na fakt, że noszenie mundurków w szkołach nie jest rzeczą nową i niespotykaną; było i jest praktykowane w najlepszych szkołach zarówno w Polsce, jak i na świecie.

*/-/ Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich*

Pan
Roman Giertych
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Premierze

Zwracam się do Pana Premiera w związku z budzącymi moje zaniepokojenie informacjami na temat wyboru przez szkoły jednolitych strojów (popularnie nazywanych „mundurkami”), które mają obowiązywać w szkołach podstawowych i gimnazjach od 1 września tego roku.

Samo wprowadzenie obowiązkowych strojów jednolitych było przedmiotem ożywionej debaty publicznej i budziło w polskim społeczeństwie wiele kontrowersji. Swoje oficjalne stanowisko w tej sprawie przedstawiłem 22 czerwca b. r. w odpowiedzi na list pana Macieja Osucha, Społecznego Rzecznika Praw Uczniów, w sprawie mundurków. Stwierdziłem wówczas, że nie widzę podstaw do kwestionowania konstytucyjności przepisów ustanawiających obowiązek noszenia w szkołach strojów jednolitych i stanowisko to w pełni podtrzymuję. Ich wprowadzenie z pewnością służy zapewnieniu większego bezpieczeństwa i porządku w procesie dydaktycznym oraz służy łagodzeniu różnic między dziećmi ze względu na zamożność ich rodziców.

Jednocześnie jednak nadal bacznie przyglądam się sposobowi realizacji wprowadzonych ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 r. przepisów. Niektóre docierające do mnie informacje są bardzo niepokojące.

Publikacje prasowe wskazują na to, że w niektórych szkołach rodzicom uczniów proponowane są różne wersje mundurków, często w różnych cenach. Ma to miejsce poprzez możliwość wyboru jednej z wersji stroju, czy też ustanowienie, iż niektóre elementy stroju są obowiązkowe, inne zaś rodzice mogą dodatkowo dokupić. Sytuacje takie opisują na przykład „Dziennik” z 23 czerwca 2007 r. czy wrocławska „Gazeta Wyborcza” z 1 lipca 2007 r. W jednej ze szkół opisanych w tych publikacjach różnica w cenie między możliwymi wariantami mundurków wynosi prawie 100 zł.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, ostatecznie uchwalonym przez Sejm w dniu 11 kwietnia 2007 r., Rząd

wskazywał, że wprowadzenie jednolitych strojów szkolnych ma budzić wśród uczniów poczucie wspólnoty, równości i solidarności. Ujednolicenie strojów w szkołach miało także służyć zniwelowaniu różnic w sytuacji materialnej poszczególnych uczniów. Tymczasem wprowadzanie w szkole zróżnicowanych w cenie strojów powoduje ich uwypuklenie i jest przejawem dyskryminacji uczniów właśnie ze względu na ich sytuację materialną. Wybór tańszego z dwóch czy trzech zaproponowanych przez szkołę rozwiązań jest bowiem znacznie bardziej widoczną oznaką statusu materialnego ucznia niż ma to miejsce w przypadku nieujednoliconych strojów noszonych przez dzieci dotychczas. Nie tylko nie sprzyja to realizacji celów założonych przez projektodawców nowych rozwiązań, ale powoduje wręcz odwrotne skutki. Naznacza w widoczny sposób osoby, które nie mogą sobie pozwolić na wybór droższego rozwiązania i dzieli uczniów na grupy w zależności od zamożności ich rodzin. Budzi to wątpliwości konstytucyjne, chociażby w kontekście zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) oraz obowiązku poszanowania i ochrony przez władze publiczne godności każdego człowieka (art. 30).

Takie rozwiązanie stoi również w sprzeczności z brzmieniem art. 64a ustawy o systemie oświaty, który mówi wyraźnie o noszeniu przez uczniów stroju jednolitego, nie zaś kilku wersji ubioru szkolnego.

Tego problemu nie można nie zauważać, nawet jeśli decyzja o wprowadzeniu kilku wariantów mundurków w różnych cenach została skonsultowana z rodzicami czy wręcz przez nich zaproponowana. Jak podkreślałem już w swoim stanowisku z czerwca b.r., uważam, że dyrektorzy szkół powinni obligatoryjnie zasięgać opinii uczniów i ich rodziców w sprawie określenia zarówno wyglądu jak i ceny stroju. Niemniej jednak muszą oni pamiętać, iż jakkolwiek podjęta w tym zakresie decyzja musi mieścić się w ramach wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne. Te zaś nie pozwalają na tak widoczną dyskryminację dzieci z biedniejszych środowisk.

Jednocześnie wprowadzenie w szkołach mundurków wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów ich zakupu, co jest szczególnie dolegliwe dla rodziców znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Powoduje to często ich niezadowolenie i negatywne nastawienie do samego pomysłu strojów jednolitych w szkołach. Nawet w przypadku, gdy wybór i cena stroju są uzgodnione przez dyrektora placówki z rodzicami uczęszczających do niej uczniów, dla części rodziców wydatek ten nadal stanowi duże obciążenie.

Dlatego też z uznaniem przyjmuję informację o uwzględnieniu konieczności dofinansowania zakupu „mundurków” w rządowym projekcie pomocy uczniom „Dofinansowanie zakupu podręczników dla dzieci rozpoczynających roczne przygotowanie przedszkolne lub naukę w klasach I-III szkoły podstawowej i w klasach I-III ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia oraz dofinansowanie zakupu jednolitego stroju dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 2 lipca 2007 r. Program ten przewiduje pomoc w kwocie 50 zł dla najbiedniejszych rodzin, w których dochód na osobę nie przekracza 351 zł. Według zawartych w programie szacunków skorzysta z niego prawie jedna czwarta uczniów objętych

obowiązkiem noszenia mundurków (około miliona spośród 4 030 000 uczniów szkół podstawowych i gimnazjów). Jednocześnie jednak w wielu szkołach cena jednolitych strojów przekracza kwotę 50 zł i wywołuje niezadowolenie także tych rodziców, których dochody nie pozwalają na skorzystanie z pomocy przewidzianej przez Radę Ministrów.

Dlatego, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Premiera o zajęcie stanowiska w przedmiocie wprowadzania w szkołach kilku wersji strojów jednolitych oraz informację czy Ministerstwo Edukacji Narodowej podejmuje jakieś działania w celu zapobieżenia występowaniu takich sytuacji. Proszę także o informację, jak wygląda obecnie realizacja rządowego projektu dofinansowania zakupu strojów jednolitych oraz czy, w opinii Pana Premiera, przewidziane w tym programie dofinansowanie jest wystarczające.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2007.09.06

DMB-CZ/6212/206/2007

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

odpowiadając na Pana pismo RPO-563151-I/07/MW uprzejmie wyjaśniam:

Wprowadzając, zgodnie z art. 64a ustawy o systemie oświaty obowiązek noszenia na terenie publicznej szkoły podstawowej i publicznego gimnazjum noszenia jednolitych strojów przez uczniów ustawodawca kierował się przede wszystkim walorem wychowawczym. Jednolity strój stanowi element kształtowania przez szkołę własnej tradycji, ma za zadanie budzenie wśród uczniów poczucie wspólnoty, równości i solidarności. Wprowadzenie obowiązku noszenia przez uczniów jednolitych strojów przyczyni się również do zwiększenia bezpieczeństwa uczniów, ułatwiając identyfikowanie przebywających na terenie szkolnym osób niebędących uczniami. Ponadto eliminuje różnice w ubiorze uczniów na terenie szkoły, wynikające ze statusu materialnego rodzin. Trzeba także podkreślić, że własny strój szkolny jest obecnie często spotykany wśród szkół posiadających dużą renomę i wieloletnią tradycję.

Decyzję o wyborze wzoru stroju podejmuje dyrektor szkoły w porozumieniu z radą rodziców. Wybrany wzór stroju powinien być jednakowy i obowiązujący dla wszystkich uczniów. Stanowi on kompromis pomiędzy oczekiwaniami uczniów i zamożniejszych rodziców, a możliwościami finansowymi rodzin mniej zamożnych. Zatem nie powinno mieć miejsca sytuacja, w której część uczniów przychodzi w lepszych gatunkowo strojach.

Wprowadzenie jednolitego stroju szkolnego integruje społeczność uczniowską, pozwala na bliższe utożsamianie się ze szkołą i pozostałymi uczniami, budowaniu wzorców funkcjonowania w roli członka określonej społeczności szkolnej. Wierzę głęboko, że uczniowie zachowując własną tożsamość, stworzą społeczność, która przy wsparciu nauczycieli i wychowawców zintegruje szkołę, a strój uczniowski będzie jednym z elementów tego działania.

Natomiast zdarzają się sytuacje, w których szkoły określają dodatkowe elementy stroju stanowiące jego uzupełnienie, lecz niebędące obligatoryjne dla uczniów. Zakup tych elementów nie jest obowiązkowy i nie należy go wiązać z sytuacją materialną rodziny.

Przytaczane przez Pana Rzecznika doniesienia prasowe dotyczące m.in. braku środków na wypłatę pomocy dla uczniów na zakup stroju, czy opóźnień w realizacji programu wynikają bardzo często z braku troski o przekazanie rzetelnej, pełnej informacji oraz szukania sensacji w obszarach, które powinny być objęte szczególną pieczęcią całego społeczeństwa

Należy podkreślić, że w dniu 2 lipca br. Pan Jarosław Kaczyński, Prezes Rady Ministrów, podpisał uchwałę i rozporządzenie w sprawie Rządowego programu pomocy uczniom w 2007 r. „Dofinansowanie zakupu podręczników dla dzieci rozpoczynających roczne przygotowanie przedszkolne lub naukę w klasach I-III szkoły podstawowej i w klasach I-III ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia oraz dofinansowanie zakupu jednolitego stroju dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów”. Pomoc w ramach programu otrzymują uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów, pochodzący z rodzin, w których dochód na osobę nie przekracza kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.), tj. 351 zł, Środki na dofinansowanie zakupu jednolitego stroju, w wysokości 50 zł., otrzyma każdy uczeń spełniający kryteria wskazane w programie. W przypadku, kiedy cena jednolitego stroju będzie niższa od kwoty dofinansowania rodzice uczniów będą mogli przeznaczyć pozostałą kwotę na dofinansowanie zakupu dodatkowego (zamiennego) stroju. W sytuacji, gdy cena stroju przewyższy kwotę dofinansowania różnicę pokryją rodzice uczniów. Jedynym kryterium przyznania pomocy w formie dofinansowania zakupu jednolitego stroju jest kryterium dochodowe.

Wnioski o wypłatę dofinansowania rodzice uczniów składają w szkole, do której uczeń uczęszczał będzie w roku szkolnym 2007/2008. Do wniosku rodzice dołączają zaświadczenie o wysokości dochodów. W przypadku ubiegania się o pomoc dla ucznia, którego rodzina korzysta ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów przedkłada się zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. W uzasadnionych przypadkach do wniosku można dołączyć - zamiast zaświadczenia o wysokości dochodów - oświadczenie o wysokości dochodów. Przy wypłacie dofinansowania rodzice nie przedstawiają dowodu zakupu stroju.

Jednocześnie należy zauważyć, że omawiany program jest uzupełnieniem rozwiązań systemowych, z których korzystają uczniowie będący w trudnej sytuacji materialnej. Zatem, w przypadku, kiedy zakup stroju dla ucznia będzie przekraczał 50 zł rodzice mogą pokryć różnicę np. ze stypendium szkolnego.

Niezależnie od powyższego, istnieje również system wspierania rodzin w procesie edukacji oparty na kryterium dochodowym wynoszącym 504 zł netto na osobę w rodzinie, regulowany ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z

późn. zm.). W ramach tego systemu rodziny mogą korzystać z dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia nauki w szkole poza miejscem zamieszkania w kwocie 90 zł miesięcznie z tytułu zamieszkania w internacie lub na stacji oraz w kwocie 50 zł miesięcznie z tytułu dojazdu do szkoły, a także z jednorazowego dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego w kwocie 100 zł.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione informacje wyjaśniają zasady realizacji art. 64a ustawy o systemie oświaty, w zakresie obowiązku noszenia przez uczniów jednolitego stroju. Jednocześnie zapewniam Państwa Rzecznika, że wszystkie pytania i uwagi zgłaszane przez osoby zainteresowane problemem są na bieżąco rozpatrywane przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa.

w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ Andrzej Waśko

Pan
Prof. Ryszard Legutko
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Obowiązujące od 1 września 2007 r. regulacje ustawowe wyposażają rady rodziców szkół publicznych prowadzonych przez organ władzy publicznej w uprawnienia gwarantujące tym radom wpływ na funkcjonowanie szkoły ich dzieci. Jest to ważne rozstrzygnięcie - długo oczekiwane przez środowiska i organizacje reprezentujące społeczny ruch edukacyjny.

Do najważniejszych rozwiązań ostatniej nowelizacji ustawie o systemie oświaty należy, z tego punktu widzenia; tryb wyłaniania rady rodziców oraz uregulowanie kompetencji rady rodziców. Ustawodawca wprowadził obligatoryjność tajnych wyborów i reprezentatywność przedstawicieli poszczególnych klas (oddziałów) oraz wyposażył radę rodziców w uprawnienia do „uchwalania w porozumieniu z radą pedagogiczną programu wychowawczego i programu profilaktyki szkoły”, a także „opiniowania projektu planu finansowego składanego przez dyrektora szkoły”. Jednocześnie zagwarantowano rodzicom wpływ na decyzje dotyczące dopuszczania stowarzyszeń i organizacji społecznych do działalności na terenie szkoły oraz prawo do współdecydowania o formie jednolitego stroju obowiązującego uczniów danej szkoły. Rady rodziców mają ponadto, zgodnie z ustawą-Karta Nauczyciela, możliwość oceny pracy nauczycieli i ich dorobku zawodowego, a także uczestniczą w wyborze dyrektora szkoły wyłanianego w drodze konkursu.

Tak skonstruowane prawo oświatowe gwarantuje już rodzicom autentyczny wpływ na proces nauczania i wychowania ich dzieci, i jest adekwatne do rozwiązań obowiązujących w wielu demokratycznych krajach Europy i świata.

Zwracając uwagę na aspekty prawne, mam na uwadze, że jest to dopiero początek długofalowych działań na rzecz uspołecznienia polskiej oświaty.

W chwili obecnej najważniejsze jest jednak odpowiednie przygotowanie rodziców i nauczycieli z 30 tys. szkół publicznych do korzystania z obowiązującego prawa. W celu właściwego wdrożenia tych nowych instytucji ustroju szkolnego, jakimi są rady rodziców,

niezbędne jest tworzenie lokalnych i ogólnokrajowych programów edukacyjnych inspirujących wszystkich zainteresowanych do działań opartych o te regulacje. Programy te powinny być realizowane przede wszystkim przez organizacje obywatelskie, przy finansowej i merytorycznej pomocy ze strony władz publicznych.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zainteresowanie tą sprawą i rozważenie możliwości podjęcia przez Ministerstwo Edukacji Narodowej stosownych działań wspierających akcje informacyjne i edukacyjne organizowane w tym celu przez niektóre organizacje i ruchy społeczne.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DMB-3-BKO-4/07

Pan Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

uprzejmie dziękuję za zainteresowanie kwestią funkcjonowania rad rodziców w szkołach publicznych i aprobatę dla przyjętego rozwiązania ustawowego.

W pełni podzielam pogląd Pana Rzecznika odnośnie znaczenia tego rozstrzygnięcia dla procesu uspołeczniania oświaty. Przyjęte regulacje ustawowe zapewniają rodzicom realny wpływ na proces nauczania i wychowania dzieci, gwarantują wpływ na funkcjonowanie szkoły, do której uczęszczają ich dzieci.

Obecnie konieczne jest właściwe wdrożenie tego rozwiązania prawnego do praktyki szkolnej. Podstawę tego procesu stanowi odpowiednie przygotowanie zarówno rodziców, jak i nauczycieli, do korzystania z powstałych - na mocy ustawy - możliwości, a także zbudowanie płaszczyzny rzeczywistej współpracy, znalezienie w szkole miejsca dla tych nowych instytucji ustroju szkolnego, jakimi są rady rodziców.

Podzielam także opinię Pana Rzecznika odnośnie trybu wdrażania nowego rozwiązania. W procesie uspołeczniania szkoły powinny niewątpliwie uczestniczyć organizacje obywatelskie. Proces ten powinien być także wspierany poprzez realizację ogólnokrajowych i lokalnych działań inspirujących rodziców i wychowawców do podejmowania aktywności w oparciu o nowe przepisy.

Z tego względu w sierpniu 2007 r. Departament Młodzieży, Wychowania i Bezpieczeństwa w Szkołach ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadania zleconego pn. „Zorganizowanie w terminie od 20 września do 15 listopada 2007 r. szkoleń i kursów doskonalących dla dyrektorów szkół i nauczycieli oraz rodziców uczniów i rad rodziców”. Na realizację zadania przeznaczono środki publiczne w wysokości 600 000 zł. Celem konkursu jest zwiększenie wiedzy rodziców i

nauczycieli na temat stanu prawnego dotyczącego kompetencji społecznych organów w systemie oświaty, możliwości współpracy tych organów ze szkołą w celu tworzenia jak najlepszego środowiska wychowawczego i tworzenia dobrego klimatu i dobrych relacji w pracy szkoły poprzez doskonalenie kompetencji wychowawczych rodziców i nauczycieli.

Ponadto w 2007 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej dofinansuje działania Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli i Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej mające na celu przygotowanie rodziców i nauczycieli do współpracy na nowych zasadach.

Realizując to zadanie Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli przygotował stronę internetową, na której zainteresowani rodzice i nauczyciele mogą skorzystać z e-learningowych kursów o tematyce:

– „*Rodzice w szkole*” - W Laboratorium Edukacji Multimedialnej powstał kurs związany z nowelizacją ustawy o systemie oświaty. Rodzice otrzymali nowe uprawnienia, które pozwolą efektywniej współpracować dla dobra swoich dzieci. Szkolenie to przybliży wiedzę na temat wpływu rodziców na jakość pracy szkoły.

– „*Rada Rodziców*” - Szkolenie e-learning zostało przygotowane w CODN dla dyrektorów, nauczycieli i przede wszystkim rodziców po to, aby uczynić szkołę miejscem autentycznej współpracy rodziców ze szkołą i poinformować rodziców o przysługujących im prawach, aby mogli świadomie z tego prawa korzystać dla dobra dzieci.

Na stronach Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno - Pedagogicznej dostępny jest panel dyskusyjny na temat bezpiecznej szkoły. Ponadto zaplanowane zostały także inne propozycje działań przygotowujących rodziców do efektywnej współpracy ze szkołą, w tym:

– *Szkoła Promująca Zdrowie* - głównym celem programu jest inicjowanie zmian, które służą poprawie zdrowia i samopoczucia uczniów, nauczycieli i rodziców,

– *Porozumienie w Szkole* - program zainspirowany metodą "Porozumienie Bez Przemocy" Marshalla B. Rosenberga, wspiera budowanie w szkole partnerskich relacji opartych na zrozumieniu i wzajemnej życzliwości,

– *Szkoła dla Rodziców i Wychowawców* - program dla rodziców i nauczycieli, którzy szukają sposobu na nawiązanie dobrych relacji z dziećmi lub wychowankami. Jego głównym celem jest wspieranie rodziców i wychowawców w radzeniu sobie w codziennych kontaktach z dziećmi i młodzieżą, nauka umiejętności lepszego porozumiewania się, kształtowanie postaw wychowawczych i wymiana doświadczeń. Ponadto realizowane będą konferencje, szkolne treningi dla instruktorów, nauczycieli, uczniów i rodziców związane z procesem uspołeczniania szkoły, w tym: „Klimat społeczny szkoły”, „Porozumienie w szkole”, „Rozwiązywanie konfliktów metodą negocjacji”, „Trening zastępowania agresji TZA/ART.” itp.

Przedstawione powyżej, szeroko zaplanowane działania informacyjne i edukacyjne będą stanowiły podstawę dalszych, konsekwentnych działań na rzecz uspołeczniania polskiej oświaty.

Łączę wyrazy szacunku

w/z *MINISTRA*

SEKRETARZ STANU

/-/ Andrzej Waśko

RPO-585283-III/08/DU

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Przepis z art. 29 ust.1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) nakłada na organ prowadzący szkołę obowiązek zapewnienia szkole podstawowych warunków do realizacji przez nauczyciela zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. W świetle art. 29 ust. 2 nauczycielowi przysługuje wyposażenie jego stanowiska pracy, umożliwiające realizację dydaktyczno-wychowawczego programu nauczania. Jednocześnie przepis z ust. 3 tego artykułu zobowiązuje ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, a w odniesieniu do szkół artystycznych - ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia, w drodze rozporządzenia, podstawowych warunków niezbędnych do realizacji przez szkoły i nauczycieli zadań i programów, o których mowa w ust. 1 i 2, uwzględniając konieczność realizacji przez szkoły zadań statutowych oraz realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Do tej pory Minister Edukacji Narodowej nie wykonał delegacji z ust. 3. W chwili obecnej nie obowiązuje już zarządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 30 lipca 1982 r. w sprawie określenia podstawowych warunków do realizacji przez szkoły i nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (Dz. Urz. MOiW Nr 10, poz. 93 oraz Dz. Urz. MEN z 1991 r. Nr 2, poz. 9). Zarządzenie utraciło moc obowiązującą na podstawie art. 16 noweli Karty Nauczyciela z dnia 18 lutego 2000 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 239 ze zm.).

Brak jednoznacznych i powszechnie obowiązujących uregulowań dotyczących np. wyposażenia szkół w środki dydaktyczne umożliwiające realizację zadań statutowych szkoły, czy też podstawowego pakietu przysługujących nauczycielom przyborów, materiałów, odzieży ochronnej itp. powoduje, że w niektórych placówkach szkolnych istnieją zaniedbania w tym zakresie. Świadczy o tym korespondencja nauczycieli kierowana do Rzecznika.

Pragnę podkreślić, że z podobnymi problemami nie mamy do czynienia w przypadku szkół artystycznych. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w dniu 12 marca 2001 r. wydał rozporządzenie w sprawie określenia podstawowych warunków niezbędnych do realizacji przez szkoły artystyczne zadań statutowych i programów oraz realizacji przez nauczycieli tych szkół

zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (Dz.U.Nr 26, poz. 290). Rozporządzenie wymienia warunki, jakie powinny spełniać pomieszczenia i obiekty szkolne niezbędne do realizacji przez szkoły artystyczne zadań statutowych, oraz określa tryb wyposażania szkoły w środki dydaktyczne, a także wyposażenie, jakie przysługuje nieodpłatnie każdemu nauczycielowi.

Należy podkreślić, że zawarte w wyżej powołanym przepisie Karty Nauczyciela upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych nakłada na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania obowiązek wydania stosownego aktu wykonawczego. Zaniechanie działań w tym zakresie może być uznane za naruszające art. 149 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którym minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia, co odnosi się w szczególności do takich rozporządzeń, których wydanie jest obligatoryjne. Należy ponadto wskazać, że niewydanie aktów wykonawczych do ustawy może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za zaniechanie legislacyjne na podstawie art. 417¹ § 4 Kc.

Obowiązek zapewnienia szkole warunków do realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych spoczywa na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, zarządzie powiatu i województwa (art. 91d pkt 2 Karty Nauczyciela). Brak rozporządzenia przy istniejącej wielości organów prowadzących szkoły może doprowadzić do braku niezbędnej spójności w działaniach, podejmowanych w celu zapewnienia warunków koniecznych do realizacji przez szkoły zadań statutowych, a zatrudnionym w nich nauczycielom warunków do prawidłowej realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Z tego względu, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Minister o wydanie stosownego rozporządzenia w oparciu o delegację ustawową z art. 29 ust. 3 Karty Nauczyciela.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 24 czerwca 2008 r.

RPO-585283-III/08/DU

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Pismem z dnia 11 kwietnia 2008 r. (sygn. jak wyżej) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Pani Minister w trybie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) w sprawie konieczności wykonania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

Niestety, dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na wskazane powyżej wystąpienie. Stąd też ponownie zwracam się do Pani Minister o udzielenie odpowiedzi w tej sprawie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 13 sierpnia 2008 r.

RPO-585283-III/08/DU

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Ponownie zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z dnia 11 kwietnia 2008 r. oraz z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

Jednocześnie pragnę zauważyć, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) nakłada na organy i instytucje, do których zwrócił się Rzecznik, obowiązek współdziałania i udzielania pomocy.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOW-BTK-043/12/08

Warszawa, 2008-11-21

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

Odpowiadając na wystąpienie nr RPO-585283-III/08/DU w sprawie braku przepisów wykonawczych dotyczących zapewnienia szkole przez organ prowadzący podstawowych warunków do realizacji przez nauczyciela zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło prace nad przygotowaniem rozporządzenia na podstawie upoważnienia zawartego w art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz.674 ze zm.). Rozporządzenie znajduje się w planie legislacyjnym Ministerstwa Edukacji Narodowej na 2008 r.

w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Marciniak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-547816-XI-06/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 29 grudnia 2006 r.

Pan
Roman Giertych
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Premierze

Z informacji prasowych, a także z komunikatu zamieszczonego na stronach internetowych Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, iż do kuratoriów oświaty zostały rozesłane ankiety dotyczące zajęć - wychowanie do życia w rodzinie w roku szkolnym 2005/2006. Integralną częścią tych ankiet jest kwestionariusz zawierający pytania dotyczące uczennic w ciąży.

W związku z powyższym wymaga wyjaśnienia kwestia podstawy prawnej do zbierania przez władze publiczne tego typu wrażliwych informacji o jednostkach. Z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP wynika bowiem, iż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

Zakres dopuszczalnych informacji zbieranych o uczniach został określony przepisami ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.). Wśród dopuszczonych przez wspomnianą ustawę i szczegółowo wymienionych danych zbieranych o uczniach (art. 3 ust. 3 ustawy o systemie informacji oświatowej) brak jest danych na temat ciąży uczennic.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Premiera o wskazanie, na podstawie jakich przepisów rangi ustawy owe dane są zbierane.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2007- 01-10

DMW-2-EO75023/02/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

w odpowiedzi na Pana pismo RPO-547816-XI-06/ST z dnia 29.12.2006 r uprzejmie, informuję, że:

Zgodnie z zapisem art. 2. ust. 3. ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Dz.U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78 ze późn. zm.) szkoła ma obowiązek udzielić uczennicy w ciąży urlopu oraz innej pomocy niezbędnej do ukończenia przez nią edukacji, w miarę możliwości nie powodując opóźnień w zaliczaniu przedmiotów. Jeżeli ciążą, poród lub połów powodują niemożliwość zaliczenia w terminie egzaminów ważnych dla ciągłości nauki, szkoła zobowiązana jest do wyznaczenia dodatkowego terminu egzaminu dogodnego dla kobiety, w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy.

W myśl art. 9 ww. ustawy Rada Ministrów przedkłada Sejmowi corocznie, w terminie do dnia 31 lipca, sprawozdanie z wykonania ustawy oraz o skutkach jej stosowania.

Wobec powyższego za pomocą ankiety monitorującej realizację zajęć edukacyjnych *Wychowanie do życia w rodzinie*, Ministerstwo Edukacji Narodowej uzyska również informacje dotyczące realizacji zapisów ww. ustawy.

Na żadnym etapie realizacji ww. ankiety nie są ujawniane informacje dotyczące danych osobowych.

W związku z powyższym Ministerstwo Edukacji Narodowej nie będzie pozyskiwać danych osobowych uczennic, jedynie informacje o liczbie przypadków, w których udzielono lub nie, pomocy w zakresie określonym ww. ustawą, w celu sporządzenia sprawozdania określonego art. 9, ww. ustawy.

Z poważaniem
wz *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Miroslaw Orzechowski*

Pan
Ryszard Legutko
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Z chwilą rozpoczęcia nowego roku szkolnego powraca szeroko nagłaśniany przez środki masowego przekazu problem nadmiernego obciążenia uczniów tornistrami i plecakami. We wrześniu 2007 roku opinia publiczna mogła zapoznać się zarówno z przykładami ignorowania problemu, jak i z pozytywnymi inicjatywami podejmowanymi przez lokalne władze oświatowe i dyrekcje szkół („Rzeczpospolita” 21.09.07 Nr 221). Z uwagi na fakt, iż w skali kraju sprawa ta nie jest dotąd rozwiązana systemowo a nadmierne obciążenie uczniów tornistrami czy plecakami jest częścią szerszego problemu społecznego, jakim są zaburzenia statyki ciała, Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał analizy sytuacji w zakresie postrzegania wagi problemu wad postawy, jego rozpowszechnienia oraz podejmowanych działań w ramach polityki zdrowotnej i polityki oświatowej państwa.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska co do wniosków wynikających z tych analiz, w zakresie leżącym w kompetencji Ministerstwa Edukacji Narodowej.

1. Nadmierne obciążenie uczniów noszeniem tornistrów/plecaków.

Mimo toczonej od lat dyskusji na temat nadmiernego obciążenia uczniów noszeniem tornistrów i plecaków nie zostały podjęte, jak dotąd, stosowne działania legislacyjne i nadal nie wprowadzono normy określającej dopuszczalny ciężar tornistrów/plecaków noszonych przez uczniów. Wobec powyższego, inspekcja sanitarna, okresowo monitorująca skalę problemu, posługuje się danymi z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1990 roku w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym (Dz. U. Nr 85, poz. 500 ze zmianami), zgodnie z którymi dopuszcza się przenoszenie przez młodocianych w wieku poniżej 16. lat ciężary o masie do 5 kg dla chłopców i do 3 kg dla dziewcząt. Służby sanitarne przyjęły masę do 3 kg jako dopuszczalny ciężar tornistrów/plecaków noszonych przez uczniów klas I-III szkół podstawowych. Wyniki badań przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Sanitarną wskazują, że 44,2% uczniów szkół

miejskich i 37,7% uczniów szkół wiejskich dźwiga tornistry lub plecaki o ciężarze przekraczającym 3 kg. Jak wynika z doniesień prasowych ciężar tornistra noszonego przez pierwszoklasistę może sięgać nawet 6 kg. W odpowiedzi na powyższy problem MEN podjęło liczne działania takie jak: przypominanie na naradach z kuratorami oświaty o konieczności lepszej współpracy szkoły z rodzicami, zachęcanie rodziców i nauczycieli do racjonalnego pakowania tornistrów, apelowanie do wydawców książek, by podręczniki były możliwie najlżejsze, jednak w tej sytuacji działania te należy uznać za niewystarczające.

Konieczne zatem wydaje się wprowadzenie takich regulacji prawnych, które zawierałyby dopuszczalne, uwzględniające wiek i płeć uczniów, normy obciążenia ciężarem noszonych tornistrów lub plecaków, a także rekomendowane przez ministerstwo, sprawdzone w praktyce, sposoby rozwiązania problemu w poszczególnych typach szkół.

2. Wykrywanie, diagnostyka i korekcja wad postawy wśród uczniów.

Kształtowanie postawy ciała u dziecka jest procesem uzależnionym od wielu czynników, z których najważniejszymi są prawidłowa aktywność ruchowa i genetycznie uwarunkowana budowa ciała. Na formowanie postawy wpływają ujemnie nieprawidłowe odżywianie, czynniki chorobowe i środowiskowe, w tym nadmierne obciążenie noszonymi przez uczniów tornistrami lub plecakami. Konsekwencje nabytych w dzieciństwie wad postawy często ujawniają się w dojrzałym wieku, doprowadzając do zaburzeń czynnościowych, a następnie do nieprawidłowości strukturalnych, obejmujących nie tylko narząd ruchu.

Częstotliwość występowania wad postawy u dzieci w polskim piśmiennictwie określa się zwykle jako 35 do 95%. Wady postawy występują powszechnie już wśród dzieci w wieku 4-5 lat. W 2005 roku Klinika Rehabilitacji Śląskiej Akademii Medycznej w Katowicach, Katedra i Klinika Chirurgii Dziecięcej Śląskiej Akademii Medycznej w Katowicach przeprowadziły badania, na podstawie których prawidłową postawę ciała stwierdzono jedynie u 3,79% dzieci w wieku przedszkolnym. Uwzględniając drobne zaburzenia postawy (niewielką hiperlordozę lędźwiową, umiarkowane płaskostopie, niewielką koślawość kolan), odsetek dzieci mieszczących się normie oceniono na 20,39%. Oznacza to, iż niemal 80% czterolatków i pięciolatków wykazywało odchylenia od normy. Najczęściej stwierdzano nieprawidłowości krzywizn fizjologicznych kręgosłupa (82,05%), płaskostopie (69,47%) oraz koślawość kolan (19,78%). Skrót kończyny dolnej powyżej 5 mm wystąpił u 15,02% badanych. Boczne skrzywienie kręgosłupa odnotowano w 5,62% przypadków.

Według specjalistów załamanie się systemu opieki profilaktycznej w szkołach, sprzyja utrwalaniu się wad postawy. Także Ministerstwo Edukacji Narodowej w piśmie do Kuratorów Oświaty (DK0S-1/AW-811-78/06) ocenia, iż *Wady postawy stanowią problem społeczno - cywilizacyjny. Wczesne wykrycie patologicznych zmian w obrębie postawy ciała, a zwłaszcza rozpoznanie skoliozy w grupie dzieci i młodzieży, stwarza możliwość skutecznej profilaktyki i leczenia wad postawy, w tym dużych deformacji kręgosłupa;* oraz uznaje program profilaktyki i

rehabilitacji opracowany w Klinice i Katedrze Ortopedii i Rehabilitacji Dziecięcej Akademii Medycznej w Lublinie, kierowanej przez prof. Tomasza Karskiego za *szczególnie interesujący i skuteczny w leczeniu wad postawy*, zalecając Kuratorom Oświaty rozpropagowanie go w nadzorowanych przez siebie szkołach i placówkach.

Jak wynika z uzyskanych przez Biuro RPO danych ani program lubelski, ani inny alternatywny, nie jest obecnie wdrażany jako program polityki zdrowotnej państwa. Tymczasem przyjęty przez Radę Ministrów 2 listopada 2004 roku *Rządowy program: Profilaktyczna opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania na lata 2004 - 2006* określał m.in., iż *profilaktyczna opieka zdrowotna nad uczniami obejmuje: 1) testy przesiewowe polegające na wstępnej identyfikacji odchyleń od normy rozwojowej i niezdiagnozowanych chorób, zaburzeń lub wad przez zastosowanie szybkich metod badania; 2) postępowanie diagnostyczne w przypadku uzyskania dodatniego wyniku testu przesiewowego, w celu potwierdzenia lub wykluczenia zaburzeń ujawnionych w tym teście (postępowanie poprzęsiewowe); 3) profilaktyczne badania lekarskie (bilanse zdrowia) w zakresie: a) indywidualnej oceny stanu zdrowia i rozwoju uczniów, b) kwalifikacji do programów rehabilitacyjnych.*

W tej sytuacji konieczne wydaje się przedstawienie przez Ministerstwo Zdrowia oceny efektów realizacji zakończonego w ubiegłym roku programu, w tym danych o odsetku uczniów z wykrytymi i zdiagnozowanymi wadami postawy ciała, liczbie dzieci skierowanych przez lekarzy do leczenia rehabilitacyjnego oraz liczbie dzieci faktycznie leczonych w sposób systemowy.

Z kolei w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007 - 2013 w celu operacyjnym nr 7 - Poprawa opieki zdrowotnej nad matką, noworodkiem i małym dzieckiem - zostało zapisane zadanie nr 5 przewidujące *pełną realizację świadczeń profilaktycznych mających na celu zapobieganie chorobom i wczesne wykrywanie zaburzeń i odchyleń w stanie zdrowia dzieci przez realizację m.in. programów profilaktycznych, badań przesiewowych, bilansów zdrowia* oraz zadanie nr 6 przewidujące *poprawę zaspokojenia potrzeb leczniczych dzieci, rozwój rehabilitacji dzieci przewlekle chorych oraz niepełnosprawnych, w tym z niedorozwojem umysłowym*, natomiast w celu operacyjnym nr 8 - Wspieranie rozwoju i zdrowia fizycznego i psychospołecznego oraz zapobieganie najczęstszym problemom zdrowotnym i społecznym dzieci i młodzieży - w rozdziale *Działania resortu zdrowia (ochrony zdrowia)* zapisano zadanie nr 3: *Zapewnienie uczniom wszystkich szkół profilaktycznej opieki zdrowotnej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie standardami.*

W tym przypadku istotne jest uzyskanie informacji o konkretnych sposobach realizacji w/w zadań, w tym także o realizowanych programach zapobiegających występowaniu i ograniczających trwale następstwa zdrowotne wad postawy. Wobec opisaney powyżej niejasnej sytuacji na terenie szkół szczególnego znaczenia nabiera wskazanie przez Ministerstwo Zdrowia, jaka jest podstawa prawna, treść i stan realizacji standardów obowiązujących w zakresie profilaktyki i leczenia wad postawy wśród dzieci.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie, w zakresie należącym w kompetencji Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Niniejszy apel przesyłam także na adres Ministra Zdrowia - Pana Zbigniewa Religi.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2007.10. 13

DMB-MB-611-473/2007

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na Pana pismo RPO-570108-I/07/KS/AB uprzejmie wyjaśniam:

Ministerstwo Edukacji Narodowej dostrzega negatywne skutki zdrowotne spowodowane noszeniem przez uczniów ciężkich tornistrów/plecaków i nadal podejmuje szereg działań mających na celu ich wyeliminowanie. Ministerstwo wielokrotnie przypominało o problemie podczas narad z kuratorami oświaty. Konieczne jest ciągle apelowanie do rodziców o uczenie dzieci racjonalnego pakowania tornistrów oraz do dyrektorów szkół o zorganizowanie procesu nauczania w taki sposób, aby uczniowie byli równomiernie obciążeni zajęciami w poszczególne dni tygodnia.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że podjęto prace nad systemem jakości podręczników szkolnych. W ramach tych prac, określone zostaną warunki, jakie będzie musiał spełnić podręcznik szkolny, aby mógł zostać dopuszczony do użytku szkolnego. Jednym z warunków m.in. jest ciężar książki.

Informuję również, że rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 lutego 2007 r. *W sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół* (Dz. U. Nr 35, poz. 222) mówi, że statut szkoły określa warunki administracyjnego funkcjonowania szkoły, w tym zapewniające uczniom bezpieczne i higieniczne warunki nauczania, wychowania i opieki. Szczegółowe zasady bezpieczeństwa, w tym zapis o dopuszczalnej wadze tornistra, powinny znaleźć odzwierciedlenie w opracowaniu wewnętrznych instrukcji dotyczących funkcjonowania szkoły, jak również w zapisach statutu szkoły.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że aktualnie nie ma delegacji ustawowej umożliwiającej wprowadzenie przez Ministra Edukacji Narodowej regulacji prawnych, które unormowałyby dopuszczalne obciążenie plecaków szkolnych.

Kwestie związane z ogólną, profilaktyczną opieką zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą szkolną regulują przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2004 r. w *sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą* (Dz. U. z 2004 r. Nr 282, poz. 2814, z późn. zm.). Profilaktyczna opieka nad uczniami obejmuje m.in. profilaktyczne badania lekarskie (bilanse zdrowia) w zakresie indywidualnej oceny zdrowia i rozwoju ucznia oraz kwalifikacji do programów rehabilitacyjnych. Wady postawy stanowią problem społeczno-cywilizacyjny. Wczesne wykrycie patologicznych zmian w obrębie postawy ciała, a zwłaszcza rozpoznanie skoliozy w grupie dzieci i młodzieży, stwarza możliwość skutecznej profilaktyki i leczenia wad postawy. Jednak problemy zdrowotne, w tym ocena walorów terapeutycznych metod profilaktyki skrzywień kręgosłupa oraz wydanie opinii w kwestii stosowania określonej metody terapii, znajdują się w kompetencjach Ministerstwa Zdrowia.

Kwalifikacja do stosowania określonej metody profilaktyki, jak i ocena jej skuteczności przeprowadzana jest przez lekarza współdziałającego z rehabilitantem i nauczycielem wychowania fizycznego. W pełni podzielam Pańskie stanowisko, iż problemy wad postawy u dzieci i młodzieży są poważne i wymagają pilnego rozwiązania. Oczekiwania dotyczą jednak rozwiązań systemowych, a nie jednorazowej akcji. Dalsza współpraca resortów zdrowia i oświaty może zwiększyć skuteczność działań dla rzeczywistego rozwiązania problemu zdrowia dzieci i młodzieży. Pomocne będą tu prowadzone badania i systematyczne publikowanie ich wyników w ogólnodostępnych materiałach dla nauczycieli wychowania fizycznego, rehabilitantów i lekarzy oraz wypracowanie kompleksowej metody postępowania korekcyjnego.

Ministerstwo Edukacji Narodowej zwróciło się na początku września br. do Ministerstwa Zdrowia z prośbą o powołanie zespołu specjalistów do opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego, uwzględniających promowanie ćwiczeń w szkołach, mających na celu profilaktykę wad postawy i skolioz. Chęć współpracy wyrazili już przedstawiciele Polskiego Towarzystwa Rehabilitacji, Polskiego Towarzystwa Fizjoterapii oraz Polskiego Towarzystwa Ortopedycznego i Traumatologicznego. Pan prof. dr hab. Marek Woźniewski, Przewodniczący Komitetu Rehabilitacji, Kultury Fizycznej i Integracji Społecznej Polskiej Akademii Nauk, deklaruje włączenie się do dyskusji nad tym zagadnieniem i opracowanie projektu takiego systemu. Opracowany przez specjalistów materiał zostanie przekazany kuratoriom oświaty z zaleceniem do stosowania w szkołach w ramach profilaktyki wad postawy i skolioz u dzieci i młodzieży.

W podstawie programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół uwzględniona została ścieżka międzyprzedmiotowa - „edukacja prozdrowotna”, której celem jest kształtowanie zdrowego stylu życia i inspirowanie harmonijnego rozwoju. Za uwzględnienie problematyki edukacji prozdrowotnej w szkolnym zestawie programów

nauczania jest odpowiedzialny dyrektor szkoły, natomiast za jej realizację nauczyciele wszystkich przedmiotów, w tym wychowania fizycznego. Zestaw treści i umiejętności uwzględniony w tej ścieżce ma istotne znaczenie wychowawcze, a ich realizacja odbywa się w ramach nauczania różnych przedmiotów lub w postaci odrębnych zajęć. Treści edukacji prozdrowotnej dotyczą m.in. prawidłowej postawy ciała oraz racjonalnego pakowania plecaków szkolnych.

Szkoła powinna być kreowana jako miejsce prowadzenia właściwej edukacji zdrowotnej. Sprzyjają temu obowiązujące podstawy programowe, nauczyciele przygotowani do realizacji zadań z zakresu edukacji prozdrowotnej i promocji zdrowia, aktywność instytucji wspierających szkołę i upowszechnianie doświadczeń działalności szkół promujących zdrowie.

Z wyrazami szacunku
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Andrzej Waśko*

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W pismach z dnia 3 października 2007 r. skierowanych do Ministra Edukacji Narodowej oraz do Ministra Zdrowia wnioskowałem o:

- 1) rozwiązanie problemu nadmiernego obciążenia uczniów plecakami/tornistrami poprzez wprowadzenie takich regulacji prawnych, które zawierałyby dopuszczalne normy obciążenia ciężarem noszonych przez dzieci tornistrów/plecaków;
- 2) udzielenie informacji na temat skali problemu zaburzeń statyki ciała, funkcjonowania systemu zapobiegania powstawaniu wad postawy, wczesnego wykrywania, specjalistycznej diagnostyki oraz kompleksowego leczenia rehabilitacyjnego dzieci cierpiących z tej przyczyny. Szczególnie istotne było pytanie o podstawę prawną, treść i stan realizacji standardów obowiązujących obecnie w zakresie profilaktyki i leczenia wad postawy wśród dzieci i młodzieży.

Wymienione problemy zostały szeroko nagłośnione przez środki masowego przekazu, wywołały żywe zainteresowanie opinii publicznej, a także odzew ze strony przedstawicieli środowisk medycznych. Napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich opinie wydają się potwierdzać istnienie znaczących zaniedbań w zakresie opieki profilaktyczno - leczniczo - rehabilitacyjnej nad dziećmi obciążonymi wadami postawy.

Kierując się troską o dobro i przyszłość dzieci, uwarunkowane między innymi przestrzeganiem prawa do ochrony zdrowia, po przeanalizowaniu treści odpowiedzi Ministra Edukacji Narodowej (pismo z dnia 19 października 2007 r., sygn. DMB-MB-611- 473/2007) i Ministra Zdrowia, wyrażam satysfakcję ze wspólnego dostrzegania roli i znaczenia opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą.

W odniesieniu do dwu konkretnych problemów poruszonych w wystąpieniach -Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją jednak istotne niejasności przede wszystkim co do możliwości wdrożenia skutecznych środków zaradczych a także środków o charakterze legislacyjnym.

1. Nadmierne obciążenie uczniów noszeniem tornistrów/plecaków.

W sprawie nadmiernego obciążenia uczniów tornistrami/plecakami sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował wprawdzie o podjęciu prac nad obniżeniem ciężaru książek w ramach systemu jakości podręczników szkolnych, jednak stwierdził, iż nie ma delegacji ustawowej umożliwiającej wprowadzenie regulacji prawnych, które unormowałyby dopuszczalne obciążenie plecaków szkolnych pozostawiając możliwość wprowadzenia zapisu o dopuszczalnej wadze tornistra do wewnętrznych instrukcji i do statutu szkoły.

Z kolei podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował, iż można rozważać wprowadzenie postulowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacji prawnych poprzez wprowadzenie stosownych rozwiązań do rozporządzenia MENiS z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, ale z uwagi na trudności w ustaleniu adresata takich przepisów (dzieci, rodzice, nauczyciele) problematyczne byłoby egzekwowanie takiej normy. Ponadto stwierdzono, że: *w Polsce dotychczas nie przeprowadzono badań dotyczących dopuszczalnych norm obciążenia tornistrami lub plecakami dzieci w wieku szkolnym. Zatem istnieje potrzeba wypracowania wspólnego stanowiska specjalistów w sprawie obciążenia narządu ruchu i wpływu noszonego przez uczniów ciężaru na funkcjonowanie i rozwój ich organizmu.*

W świetle powyższych wypowiedzi rodzą się zasadnicze wątpliwości.

Po pierwsze, skala problemu zdaje się narzucać potrzebę potraktowania działań zaradczych jako ważnego zadania polityki edukacyjnej i zdrowotnej państwa. Jak wykazały wyniki kontroli przeprowadzonej w 2003 roku przez pracowników oddziałów higieny dzieci i młodzieży wojewódzkich stacji sanitarno - epidemiologicznych wśród uczniów klasy I - III szkół podstawowych w całej Polsce - na przebadanych 209 817 uczniów ze szkół miejskich, przekroczenie ciężaru tornistrów/plecaków stwierdzono w 44,2 % przypadków, zaś wśród 391 496 uczniów ze szkół wiejskich odsetek ten wyniósł 37,7. Rozmiary zjawiska wskazują więc, iż także władze państwowe, razem z rodzicami, szkołami i organami założycielskimi powinny być zainteresowane skutecznym rozwiązaniem tego problemu.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wyrażam ogromne uznanie dla oddolnych inicjatyw - takich jak opisany w dzienniku *Rzeczpospolita* (Nr 221 z dnia 21 września 2007 r.), konkurs na pomysł - jak zmniejszyć ciężar tornistrów - zorganizowany przez Biuro Edukacji miasta stołecznego Warszawy wśród nauczycieli szkół podstawowych. Zwrócenie uwagi na ciężar samego tornistra, a także zwiększenie nadzoru rodziców i nauczycieli nad zawartością tornistrów/plecaków, umożliwienie pozostawiania części podręczników i przyborów w szkołach, wystąpienie z inicjatywą wydawania podręczników w formie skoroszytu - to tylko niektóre przykłady godne

upowszechnienia. Takie inicjatywy dowodzą iż można liczyć na współpracę ze strony dzieci, rodziców i nauczycieli. Świadczy o tym także fakt, iż wspomniane badania wykonane przez Państwową Inspekcję Sanitarną odbyły się przy znacznym zainteresowaniu oraz aprobacie dyrektorów szkół, nauczycieli i samych uczniów. Dodatkowe możliwości zaangażowania w sprawę rodziców zostały stworzone w wyniku wprowadzenia od 1 września br. regulacji ustawowych gwarantujących radom rodziców wpływ na funkcjonowanie szkoły, w której uczą się ich dzieci.

Po drugie, zdaniem Rzecznika, przy współpracy obu Ministerstw istnieją możliwości prawnego uregulowania dopuszczalnych ciężarów noszonych przez dzieci w wieku szkolnym. Jednym z możliwych rozwiązań jest przyjęcie, w drodze nowelizacji wspomnianego wyżej rozporządzenia, masy 3 kg za ciężar dopuszczalny dla tornistrów/plecaków noszonych przez uczniów klas I - III szkół podstawowych (waga ustalona przez Państwową Inspekcję Sanitarną). Warte rozważenia wydaje się także wydanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej stosownych rekomendacji w celu upowszechnienia sprawdzonych sposobów skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu uczniów tornistrami/plecakami.

Rzecznik nie podziela wątpliwości podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia odnośnie wyboru adresata takich uregulowań oraz argumentacji dotyczącej trudności w egzekwowaniu tych przepisów. Podnoszona przez Ministerstwo Zdrowia potrzeba wypracowania wspólnego stanowiska specjalistów w sprawie obciążenia narządu ruchu i wpływu noszonego przez uczniów ciężaru na funkcjonowanie i rozwój ich organizmu nie może być kwestionowana. Jednak ze zgromadzonych w Biurze Rzecznika opinii lekarzy, (pediatrów i ortopedów) jednoznacznie wynika, że noszenie plecaków ważących nawet 6 - 7 kg może powodować wady postawy, w tym skrzywienie kręgosłupa.

2. Wykrywanie, diagnostyka i korekcja wad postawy wśród uczniów.

Ponadto będę zobowiązany za udzielenie dodatkowych informacji dotyczących aktualnego i docelowego stanu profilaktyki i leczenia wad postawy.

Zaburzenia statyki ciała wśród dzieci i młodzieży stanowią istotny problem zdrowia publicznego oraz poważny problem społeczny. Według danych zawartych w odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia przewlekłe zniekształcenia kręgosłupa są najczęstszym przewlekłym schorzeniem występującym u dzieci i młodzieży - w roku 2006 odnotowano to schorzenie u 420 989 osób w wieku 0 - 18 lat. Z innych badań wiadomo, że znacznie częściej występują nieprawidłowości krzywizn fizjologicznych kręgosłupa, płaskostopie, koślawość kolan, skrót kończyny dolnej.

Niejasności dotyczą natomiast oceny stanu opieki nad dziećmi we wszystkich fazach postępowania zapobiegawczo - leczniczego:

1. prowadzenia promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w zakresie aktywności fizycznej oraz zajęć wychowania fizycznego w szkole przy użyciu metod sprzyjających profilaktyce zaburzeń

statyki ciała,

2. wykrywania zaburzeń statyki ciała drogą badań przesiewowych wykonywanych przez pielęgniarki szkolne oraz badań bilansowych wykonywanych przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej,

3. specjalistycznej diagnostyki i kompleksowej opieki obejmującej prowadzenie korektywy w szkole, leczenie rehabilitacyjne i leczenie operacyjne.

Ad. 1.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia dotyczące kontrowersji powstałych w 2007 roku pomiędzy Ministerstwem Edukacji Narodowej oraz Ministerstwem Zdrowia w sprawie rekomendowania dla szkół jednej z metod profilaktyki wad postawy opracowanej przez Klinikę Ortopedii i Rehabilitacji Dziecięcej Akademii Medycznej w Lublinie. Należy jednak zauważyć, iż w tym czasie działał sześciuosobowy międzyresortowy zespół do spraw przygotowania powrotu opieki zdrowotnej do szkół oraz przedstawienia odpowiednich zmian prawnych do realizacji tego projektu (po trzech przedstawicieli z Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Edukacji Narodowej). Zrozumiałe zaniepokojenie budzi także fakt, iż po wycofaniu wspomnianej rekomendacji powołanie zespołu ekspertów, których zadaniem będzie opracowanie zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego, uwzględniających promowanie w szkołach ćwiczeń profilaktycznych wad postawy i skolioz, pozostaje w sferze planów. Może to oznaczać, iż uczniowie w naszych szkołach od lat nie korzystali i nie korzystają nadal z prawa do właściwej profilaktyki w tym zakresie. Wydane przez Zakład Medycyny Szkolnej Instytutu Matki i Dziecka opracowanie *Zasady i metodyka nadzoru w profilaktycznej opiece zdrowotnej nad uczniami, Warszawa 2003*, wymienione w Tab. 3. *Standardy postępowania w profilaktycznej opiece zdrowotnej nad uczniami sprawowanej przez pielęgniarkę i higienistkę szkolną oraz wskaźniki i inne kryteria oceny ich realizacji* zawierają zapis zobowiązujący pielęgniarkę do przekazywania informacji o kwalifikacji lekarskiej do wychowania fizycznego i sportu szkolnego oraz współpracy z nauczycielami wychowania fizycznego. W świetle stanowisk obu resortów, z których wynika, że stosowne zalecenia nie zostały do tej pory przygotowane, istnieje wątpliwość co do faktycznej realizacji tego obowiązku.

Sprawa wymaga pilnego wyjaśnienia zwłaszcza, że:

- przywołane przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia obowiązujące rozporządzenia nie odnoszą się niestety w żadnym zapisie do standardów ćwiczeń profilaktycznych w szkołach,
- przywołany na tę okoliczność Narodowy Program Zdrowia na lata 1996 - 2005, jak dowodzi raport Ministerstwa Zdrowia z jego realizacji, właśnie w odniesieniu do pierwszego celu operacyjnego obejmującego poprawę aktywności fizycznej zakończył się całkowitym niepowodzeniem *a poziom sprawności i wydolności fizycznej dzieci i młodzieży w Polsce ulega*

systematycznemu pogorszeniu, co kontrastuje z obserwowaną w tym samym czasie poprawą wskaźników rozwoju somatycznego,

- przyjęty w maju 2007 roku Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 - 2015 może w podobnym stopniu nie spełnić oczekiwań w kwestii poprawy sprawności fizycznej dzieci i młodzieży, jeżeli od początku jego realizacji nie są dostępne odpowiednie narzędzia wykonawcze w postaci standardów postępowania profilaktycznego przeznaczonych dla nauczycieli wychowania fizycznego w szkołach.

Ad 2 i 3

Z uwagą zapoznałem się z informacjami Ministerstwa Zdrowia dotyczącymi realizacji przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 2 listopada 2004 roku Rządowego Programu *Profilaktyczna opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania na lata 2004 - 2006*, poszukując odpowiedzi na pytania o ocenę efektów realizacji programu, w tym danych o odsetku uczniów z wykrytymi i zdiagnozowanymi wadami postawy ciała, liczbie dzieci skierowanych przez lekarzy do leczenia rehabilitacyjnego oraz liczbie dzieci faktycznie leczonych w sposób systemowy.

Niestety dostarczony w załączeniu raport Instytutu Matki i Dziecka *Ocena stanu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami w szkole po dwóch latach funkcjonowania programu rządowego 2004 - 2006* zawiera głównie wybrane zestawienia statystyczne z wykonania badań przesiewowych i bilansowych i jest raczej sprawozdaniem z działalności pielęgniarek i lekarzy. Przywołany wyżej raport nie przynosi natomiast żadnych szczegółowych informacji na temat jakości tej opieki i nie odnosi się do podmiotu tej opieki uczniów. Brak oceny stopnia spełniania standardów wymagań w zakresie kwalifikacji i zatrudnienia pielęgniarek szkolnych i lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, brak oceny wypełniania standardów postępowania medycznego w zakresie tej opieki, brak danych o odsetku uczniów z wykrytymi i zdiagnozowanymi wadami postawy ciała oraz liczbie dzieci skierowanych przez lekarzy do leczenia rehabilitacyjnego, brak danych na temat korektywy prowadzonej w szkołach - uniemożliwia dokonanie rzeczywistej oceny spodziewanych efektów wdrożenia programu, w tym tak istotnych efektów jak kształtowanie wśród uczniów prozdrowotnych postaw, zachowań i umiejętności a przede wszystkim ograniczenie występowania niepełnosprawności i jej następstw zdrowotnych oraz społecznych. Autorzy Raportu, świadomi tych braków, postulują na koniec zmianę narzędzi statystycznych. Jak wynika z Rządowego Programu zmiany takie, umożliwiające rzetelną ocenę opieki profilaktycznej nad uczniami, miały być wprowadzone już przez trzema lata, o czym świadczy zapis w rozdziale X. *Monitorowanie stopnia zapewnienia profilaktycznej opieki zdrowotnej uczniom: Istnieje potrzeba modyfikacji zasad sprawozdawczości - obecnych formularzy MZ-06 Sprawozdanie o opiece zdrowotnej w placówkach oświatowo -wychowawczych oraz innych formularzy dotyczących profilaktycznej opieki nad dziećmi i młodzieżą, w tym MZ-11, obowiązujących w podstawowej opiece zdrowotnej. Jest to zadanie przewidywane do zrealizowania w II półroczu 2004 roku.*

Wobec braku wiarygodnych danych trudno jest wiązać nadzieje na poprawę sytuacji w opiece profilaktycznej nad dziećmi z realizacją nowego Narodowego Programu Zdrowia. Co więcej, informacje na ten temat przekazane przez Ministerstwo Zdrowia rodzą dodatkowe wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza co do stanu opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym. Cel 7. ma dotyczyć noworodków, niemowląt i małych dzieci, cel 8. w podanych zadaniach - uczniów. Tymczasem przytoczone w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich wyniki badań przesiewowych przeprowadzonych pod kątem wad postawy dzieci w wieku 4-5 lat w przedszkolach wskazują, iż prawidłową postawę, uwzględniając drobne zaburzenia postawy, czyli szeroko pojętą normę, stwierdzono zaledwie u 20,39% dzieci. Oznacza to, iż niemal 80% czterolatek i pięcioletków wykazywało odchylenia od normy, a zatem z perspektywy zdrowia przyszłych pokoleń celowe jest objęcie systematycznymi badaniami przesiewowymi oraz wczesne wdrożenie programów rehabilitacyjnych dzieci już w przedszkolu. Należy uściślić, który zapis Narodowego Programu Zdrowia odnosi się do dzieci w wieku przedszkolnym, gdyż inaczej uzasadnione będą wątpliwości, czy podawane przez Ministerstwo Zdrowia największe natężenie występowania zniekształceń kręgosłupa wśród dzieci w wieku 10 - 14 lat to problem pojawiający się w tym wieku *de novo*, czy też jest rezultatem kumulacji u tych dzieci wieloletnich, ciągnących się od wieku przedszkolnego, zaniedbań w opiece profilaktycznej.

Z zainteresowaniem zapoznałem się także z podanymi w odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia licznymi przykładami finansowanych przez samorządy lokalne programów zdrowotnych obejmujących zapobieganie występowaniu i ograniczanie następstw wad postawy. Dowodzi to dużego, godnego pochwały, zaangażowania społecznego i troski o harmonijny rozwój dzieci i młodzieży. Nie wiadomo jednak jaka liczba dzieci została nimi objęta w stosunku do rzeczywistych potrzeb zdrowotnych w tym zakresie, jakie mierzalne, zweryfikowane przez specjalistów, efekty zdrowotne przyniosła realizacja tych programów a nade wszystko - czy spełniają one kryteria *Evidence Based Medicine*, co zgodnie z informacją Ministerstwa Zdrowia jest warunkiem dopuszczenia programu do realizacji.

Tak szerokie uzasadnienie powziętych przeze mnie wątpliwości co do funkcjonowania sprawnego systemu opieki profilaktyczno - leczniczej nad dziećmi z wadami postawy wynika z nadziei na uzyskanie stosownych wyjaśnień i z troski o zapewnienie naszym dzieciom pełnej realizacji prawa do ochrony zdrowia i prawidłowego rozwoju. Wyrażam przekonanie, iż dzięki wspólnemu zaangażowaniu podjęte zostaną skuteczne kroki zaradcze w celu rozwiązania wszystkich poruszonych, ważnych społecznie, problemów.

Niniejsze pismo przesyłam również Ministrowi Zdrowia - Pani Ewie Kopacz.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008.01.22

DMB-MB-61 1-5/2008

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Pan Rzecznik Praw Obywatelskich

odpowiadając na Pana pismo RPO-570108-I/07/KS/AB uprzejmie wyjaśniam iż Ministerstwo Edukacji Narodowej podziela opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, że opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą wymaga wszechstronnych i zintegrowanych działań zarówno organów administracji rządowej, jak i samorządowej. Jednocześnie uprzejmie informuję, że opieka profilaktyczna nad uczniami traktowana jest przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Zdrowia jako jedno z zadań priorytetowych.

Po wnikliwej analizie problemu, jakim jest nadmierne obciążenie uczniów ciężarem plecaków szkolnych. Ministerstwo Edukacji Narodowej podtrzymuje pogląd, że wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. *w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach* (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69) przepisów określających dopuszczalny ciężar plecaków szkolnych nie stanowi rozwiązania tego problemu. Proponowana przez Rzecznika zmiana prawna rozporządzenia mogłaby wzbudzić liczne niejasności i trudności w zakresie jej adresowania i egzekwowania tej regulacji,

Dotychczasowe działania Ministerstwa Edukacji Narodowej (uwrażliwienie rodziców na potrzebę uczenia dzieci racjonalnego pakowania tornistrów, apelowanie do dyrektorów szkół o organizowanie procesu nauczania w taki sposób, aby uczniowie byli równomiernie obciążeni zajęciami w poszczególne dni tygodnia) mające na celu wyeliminowanie problemu nadmiernego obciążenia uczniów przynoszą wymierne korzyści. Zmierzają one do wspierania i rozwijania aktywności środowiska rodziców, społeczności lokalnych i sektora organizacji pozarządowych, ukierunkowane są na zaspakajanie różnego rodzaju potrzeb edukacyjnych młodzieży. Szczególnie ważne jest inspirowanie i zachęcanie samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych do prowadzenia w szkołach zajęć dodatkowych o charakterze edukacyjnym, wychowawczym i profilaktycznym, realizowanych również z wykorzystaniem funduszy unijnych. Świetnym

przykładem może tu być wspomniana przez Rzecznika inicjatywa Biura Edukacji miasta stołecznego Warszawy, mająca na celu wyeliminowanie zbędnych kilogramów z plecaków i tornistrów uczniów.

Ministerstwo Edukacji Narodowej zamierza konsekwentnie i sukcesywnie podejmować ten temat podczas porad z kuratorami oświaty oraz apelować do organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe. Konieczne wydaje się ciągle przypominanie, iż w ramach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 lutego 2007 r. w *sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół* (Dz. U. Nr 35, poz. 222) istnieje możliwość uzupełniania statutu szkoły o kwestie związane z dopuszczalnym ciężarem tornistrów. Statut bowiem określa warunki administracyjnego funkcjonowania szkoły, w tym konieczność zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauczania, wychowania i opieki.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w sprawie wykrywania, diagnostyki i korekcji wad postawy wśród uczniów Ministrowie Edukacji Narodowej i Zdrowia powołają specjalny zespół ekspertów do opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego, uwzględniających promowanie ćwiczeń mających na celu profilaktykę wad postawy i skolioz w szkołach.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Włodkowski*

RPO-570108-I/07/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Zbigniew Włodkowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji dotyczącej nadmiernego obciążenia uczniów noszeniem tornistrów/plecaków, a także wykrywania, diagnostyki i korekcji wad postawy wśród dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, pragnę uprzejmie podziękować za wyjaśnienia udzielone pismem z dnia 24 stycznia 2008 r. (znak: DMB -MB - 611 - 5/2008) oraz zapowiedź powołania międzyresortowego zespołu ekspertów do spraw opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego uwzględniających promowanie ćwiczeń mających na celu profilaktykę wad postawy i skolioz w szkołach i placówkach oświatowych.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji dotyczących funkcjonowania przywołanego wyżej zespołu. W szczególności będę zobowiązany za poinformowanie mnie - czy i jeśli tak to kiedy powołano międzyresortowy zespół ekspercki, kto wchodzi w skład powołanego zespołu oraz jakie działania podjęto od chwili jego powstania.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTERSTWO
EDUKACJI NARODOWEJ**
SEKRETARZ STANU
Krystyna Szumilas

Warszawa, 2008-12- 17

DKOW-1/UW-532-35/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku !

odpowiadając na pismo RPO - 570108 - I/07/AB w sprawie międzyresortowego zespołu ekspertów, powołanego w celu opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży uprzejmie informuję, że

W styczniu 2008 r. Minister Zdrowia zaakceptował międzyresortową grupę roboczą ekspertów *do opracowania zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego w zakresie profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży*. Prace zespołu koordynuje Departament Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia. Koordynatorem merytorycznym jest Krajowy Konsultant w dziedzinie rehabilitacji medycznej. Grupa robocza liczy 11 osób. Skład zespołu:

1. Pan prof. Jerzy Kiwerski - Konsultant Krajowy w dziedzinie rehabilitacji medycznej,
2. Pan prof. Andrzej Górecki - Konsultant Krajowy w dziedzinie ortopedii i traumatologii narządu ruchu,
3. Pani Alina Sarnecka/ Pani Urszula Witkowska - Przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej,
4. Pani Maria Suwalska - Przedstawiciel Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wyższego Ministerstwa Zdrowia,
5. Pan dr Marek Kiljański i Pani Małgorzata Rybicka - Przedstawiciele Polskiego Towarzystwa Fizjoterapii,
6. Pan prof. Ireneusz Kowalski i dr Jolanta Taczała - Przedstawiciele Polskiego Towarzystwa Rehabilitacji,
7. Pan prof. Wojciech Marczyński - Przedstawiciel Polskiego Towarzystwa Ortopedycznego i Traumatologicznego,

8. Pan prof. Marek Woźniewskim i Pan prof. Janusz Nowotny - Przedstawiciele Komitetu Rehabilitacji, Kultury Fizycznej i Integracji Społecznej Polskiej Akademii Nauk.

W listopadzie br. zostały ukończone prace ww. zespołu nad ustaleniem merytorycznego kształtu tego dokumentu. Po zakończeniu prac redakcyjnych Ministerstwo Zdrowia przekaze ostateczną wersję tego dokumentu do Ministerstwa Edukacji Narodowej. Uprzejmie przepraszam za zwłokę w udzieleniu odpowiedzi.

Z poważaniem
SEKRETARZ STANU
/-/ Krystyna Szumilas

2.4. Klasyfikacja wyników nauczania – sprawdziany i egzaminy

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-513066-XI/05

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 26/04/2006 r.

Pan
Prof. Michał Seweryński
Minister Edukacji i Nauki

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do odpowiedzi z dnia 23 grudnia ub.r. (DKOS-1/EZ-5031-141/05), jakiej udzielił w zastępstwie Pana Ministra Sekretarz Stanu, Pan Jarosław Zieliński na wystąpienie mojego Poprzednika, Prof. Andrzeja Zolla w sprawie uregulowania procedury przeprowadzania egzaminu maturalnego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę o informację o podjętych w sprawie działaniach i kształcie proponowanych rozwiązań legislacyjnych¹⁴.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

¹⁴ Wcześniejsza korespondencja Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Edukacji Narodowej:

- wystąpienie z dnia 24 sierpnia 2005 r.
- odpowiedź z dnia 27 września 2005 r.
- wystąpienie z dnia 8 grudnia 2005 r.
- odpowiedź z dnia 23 grudnia 2005 r.

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOS-1/EZ-5031-45/06

Szanowny Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

w związku z pismem RPO-513066-XI/05 z 26 kwietnia br., uprzejmie informuję:

realizując sformułowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie o sygnaturze j.w. z 8 grudnia 2005 r. uwagi dotyczące uzupełnienia przepisów określających zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego o kwestie, które wynikają z gwarancji konstytucyjnych, podjęte zostały w resorcie, którym kieruję, prace nad nowelizacją ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.

Mimo intensyfikacji prac, określone procedury legislacyjne nie pozwoliły na wcześniejsze ich zakończenie.

Projekt nowelizacji wymienionej ustawy przesłany został do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Aktualnie nanoszone są zmiany uwzględniające zgłoszone uwagi.

Szanowny Panie,

załączam projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty w wersji skierowanej do uzgodnień, o których wyżej mowa.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Mirosław Orzechowski*

RPO-513066-XI/05

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Roman Giertych
Minister Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie dziękuję za przesłanie projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty w związku z pytaniem Rzecznika Praw Obywatelskich o zmiany procedury zdawania egzaminu maturalnego. Niewątpliwie jednoznaczne podporządkowanie okręgowych komisji egzaminacyjnych dyrektorowi centralnej komisji egzaminacyjnej (zmiana w art. 9 d ustawy) porządkuje i sankcjonuje przyjętą praktykę, ale nie załatwia problemów podnoszonych w wystąpieniu Rzecznika (kopia w załączeniu).

Obowiązkiem Rzecznika jest ochrona praw i wolności każdego człowieka, zatem muszę przypomnieć, iż ograniczenie tych praw czy wolności musi być po pierwsze przewidziane w ustawie, po drugie musi być uzasadnione - konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz praw i wolności innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Maturzystom ogranicza się prawo do informacji, w szczególności prawo do pełnego dostępu do dokumentów ich dotyczących, zakazując wykonania kserokopii arkusza egzaminacyjnego. Wykonanie kserokopii arkusza egzaminacyjnego, jak się wydaje, nie zagraża porządkowi publicznemu, moralności publicznej, ani też nie narusza praw i wolności innych osób. Zatem nie ma przesłanek ograniczenia prawa do informacji. Przypomnę, iż do takiej konstatacji doszedł Minister Edukacji i Nauki w grudniu 2005 roku, obiecując wprowadzenie stosownych zmian, których jednak nie wprowadzono.

Pełny dostęp do dokumentacji egzaminacyjnej przyczyniłby się do większej przejrzystości procedury egzaminacyjnej i zapewne wpłynął na ograniczenie spekulacji wokół zasady oceniania prac, a tym samym do zmniejszenia liczby skarg.

Kolejna kwestia dotyczy możliwości odwołania się od decyzji.

W projekcie nowelizacji ustawy przewidziano możliwość odwołania się w sprawach dotyczących przeprowadzania i unieważniania sprawdzianów i egzaminów do dyrektora OKE, a od jego rozstrzygnięć do dyrektora CKE. Natomiast wyniki sprawdzianów i egzaminów ustalone przez OKE są ostateczne. Dopisano, iż nie przysługuje w tym przypadku skarga do sądu

administracyjnego (art. 9 c). Trzeba zgodzić się z tezą, iż sąd administracyjny nie może orzekać w kwestii oceny egzaminu czy sprawdzianu. Może to jednak i powinien, jak pokazuje praktyka, czynić organ nadzoru merytorycznego, jakim jest dyrektor CKE. Natomiast kwestie dotyczące procedury oceniania, przeprowadzania i unieważniania egzaminów mogą i powinny podlegać również kontroli sądowej. Konstytucjonaliści¹⁵ stoją na stanowisku, iż „należałoby [...] poszukiwać takiego znaczenia przepisu art. 45 Konstytucji, które byłoby równoznaczne z wymaganiem, by każda sprawa mająca dostateczną doniosłość z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki mogła być rozstrzygnięta przez sąd bądź bezpośrednio, bądź też pośrednio - w drodze kontroli przez sąd aktu organu niesądowego kształtującego sytuację prawną jednostki”. Nie ulega wątpliwości, że zewnętrzny egzamin maturalny ma doniosłe znaczenie dla sytuacji, również prawnej, każdego zdającego. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 5 stycznia 2000 r. (III RN 45/00) uznał, iż na decyzję o odmowie przyznania stypendium naukowego przysługuje skarga do NSA. Podobnie w uchwale z 18 stycznia 2001 r. (III ZP 28/00 OSNP 2001/7/210) SN uznał, iż orzeczenie odwoławczej komisji dyscyplinarnej dla studentów może być zaskarżone do sądu powszechnego w świetle art. 45 ust. 1 i art. 177 Konstytucji RP. Jeżeli zatem takie decyzje podlegają kontroli sądowej, to decyzja o unieważnieniu czy inna decyzja związana z procedurą przeprowadzania egzaminu maturalnego niewątpliwie też, co należałoby jasno określić w ustawie o systemie oświaty.

Wobec powyższego, stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), decyzje wynikające z procedury przeprowadzania egzaminu maturalnego są aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej i dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, na które służy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dyrektorzy OKE i dyrektor CKE wydając swoje decyzje winni informować strony o przysługującym trybie odwoławczym. Inne rozumienie tych przepisów naruszałoby prawo strony do rzetelnego procesu sądowego art. 45 Konstytucji R.P.) i prawo obywatela do kontroli sądowno-administracyjnej.

Nie bez znaczenia jest fakt, iż tzw. nowa matura to symboliczny próg dorosłości. Przeprowadzenie jej zgodnie z obowiązującymi standardami ma wartość szczególną dla młodego człowieka, dla którego jest to pierwsza konfrontacja teorii państwa prawnego z praktyką.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę o szczegółowe informacje o działaniach podjętych w sprawie uregulowania powyższych kwestii.

Załącznik 1

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

¹⁵ Patrz: Piotr Winczorek, *Konstytucja RP. Komentarz*, Wydawnictwo prawnicze PWN 2000; Mariusz Bogusz „Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej”, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2005/13/355.

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOS-1/EZ-048-144/06

Szanowny Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

w związku z pismem KPO-513066-XI/05 z 14 sierpnia br. uprzejmie wyjaśniam:

każda osoba przystępująca do egzaminu maturalnego ma zagwarantowane prawo wglądu do sprawdzonych swoich prac pisemnego egzaminu maturalnego ze zdawanych przedmiotów. Przepis ten jest respektowany. Prawo wglądu nie oznacza prawa do otrzymania kserokopii konkretnej pracy. Ustanowienie w przepisach prawa do otrzymania przez każdą osobę przystępującą do egzaminu maturalnego kserokopii prac pisemnych ze wszystkich zdawanych w konkretnej sesji egzaminacyjnej przez tę osobę przedmiotów jest nieuzasadnione zarówno ze względów merytorycznych, jak i organizacyjnych.

W minionej sesji do egzaminu maturalnego przystąpiło prawie 420 tys. maturzystów. W części pisemnej rozwiązywali ponad 2 miliony wielostronicowych arkuszy egzaminacyjnych. Integralną częścią tych egzaminów jest tyle samo - ponad 2 000 000 - kart odpowiedzi. W kolejnych sesjach do egzaminu maturalnego przystępować będą absolwenci pozostałych typów szkół ponadgimnazjalnych, których ukończenie daje prawo przystąpienia do tego egzaminu. Bazując na wynikach dotychczas przeprowadzanego egzaminu dojrzałości można przewidywać, że do egzaminu maturalnego w każdej sesji przystępować będzie około 500 000 absolwentów konkretnego roku szkolnego. Prawo zezwala jednocześnie na ponowne przystąpienie do egzaminu maturalnego przez osoby, które już zdały ten egzamin, ale chcą podwyższyć wynik z konkretnego przedmiotu bądź zdać egzamin z przedmiotu dodatkowego. Praktyka pokaże, jaka będzie liczba osób przystępujących do egzaminu maturalnego w poszczególnych jego sesjach, można jednak spodziewać się co najmniej podwojonej liczby tegorocznych zdających. Odpowiednio zwiększą się liczby arkuszy egzaminacyjnych i kart odpowiedzi. Pisemne prace egzaminacyjne sprawdzane i przechowywane są w okręgowych komisjach egzaminacyjnych. Egzamin maturalny, w skali kraju,

obsługuje 8 takich komisji. Każda z okręgowych komisji egzaminacyjnych musiałaby dysponować odpowiednią bazą lokalową, techniczną i kadrową, wolną od wykonywanych w tym czasie innych zadań komisji, do kserowania pisemnych prac egzaminu maturalnego (ze względu na rangę tych prac jako dokumentów, nie można ich wypożyczyć absolwentom do skserowania).

Kserowanie prac wymagałoby:

- odpowiedniego sprzętu i zatrudnienia dodatkowych osób do wyszukiwania odpowiednich prac w archiwum, kserowania, pakowania, wysyłania,
- pomieszczeń z wyposażeniem - dużych archiwów w każdej okręgowej komisji egzaminacyjnej (zabezpieczonych przed zalaniem, spalaniem, włamaniem, z całodobową ochroną). W każdej okręgowej komisji egzaminacyjnej trzeba byłoby gromadzić nawet kilka milionów prac - obecnie są mszczone po upływie 6 miesięcy od daty egzaminu,
- ekspertów przedmiotowych i prawników do prowadzenia korespondencji,
- dodatkowych środków finansowych na papier, sprzęt, wysyłkę, archiwum oraz dodatkowych środków na zatrudnienie pracowników wyłącznie do tego zadania.

Jak wynika z doświadczeń minionej sesji egzaminu maturalnego, kserokopie pisemnych prac maturalnych chcieliby dostać zarówno ci, którzy są niezadowoleni z wyników (nie zdali egzaminu bądź osiągnięty wynik uważają za zbyt niski, zwłaszcza w aspekcie rywalizacji o miejsce na studiach) jak i inni - po prostu - na pamiątkę.

Niezadowoleni chcą otrzymać pracę w celu przekazania do oceny swoim nauczycielom, korepetytorom, znajomym profesorom szkół wyższych, którzy często, kierując się różnymi pobudkami, formułują bardzo tendencyjne (jak pokazuje doświadczenie innych egzaminów -nie zawsze prawdziwe, uzasadnione) opinie zarówno na temat samego egzaminu (wymagań, konstrukcji arkusza, poprawności merytorycznej itp.) jak i oceny konkretnej pracy. Narażalibyśmy w ten sposób autorytet egzaminatorów, którzy oceniając prace egzaminacyjne - dla nich anonimowe - starają się podporządkować przyjętym, ujednoliconym w skali kraju, kryteriom oceniania, być w tym obiektywni, ale też niejednokrotnie usiłują w konkretnej pracy, zwłaszcza słabej, dopatrzeć się jeszcze czegoś, co można uznać jako odpowiedź poprawną.

W minionych sesjach przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów ukazywały się w internecie oferty proponujące udowodnienie - na podstawie skserowanej pracy, że można było uzyskać z tej pracy więcej punktów, a tym samym lepszy wynik sprawdzianu bądź egzaminu.

System egzaminów musiałby prowadzić ogromną korespondencję udowadniając nawet kilkakrotnie zasadność oceny pracy (już obecnie są zdający, którym nie wystarczy dwukrotne sprawdzenie pracy i wgląd - żądają konsultacji i szczegółowych wyjaśnień, a czasem nawet po tym wszystkim żądają kserokopii pracy w celu dalszej walki o podwyższenie wyników).

Jak z powyższego wynika, na kserokopię pracy egzaminacyjnej czekałoby się miesiącami. Byłaby to praca porównywalna z drukowaniem arkuszy egzaminacyjnych, które trwa dość długo, mimo że wykonywane jest w profesjonalnych drukarniach. Zainteresowani chcieliby zapewne otrzymać kopie swoich prac „od ręki”, aby podjąć - w przekonaniu, że jest to możliwe - działania skierowane na poprawę wyniku jeszcze przed rekrutacją na studia. Byłby to kolejny powód do niezadowolenia, ataków mediów na komisje egzaminacyjne i resort.

Pamiętać należy, że prawo do kserowania prac przysługiwałoby nie tylko osobom przystępującym do egzaminu maturalnego, ale także wszystkim przystępującym do sprawdzianu i innych egzaminów zewnętrznych.

Naczelny Sąd Administracyjny w *Postanowieniu* z 24 lutego 2000 roku (sygn. akt I SA 1428/99), stwierdził, między innymi, że postępowanie egzaminacyjne (egzaminowanie i ocenianie) nie ma cech postępowania administracyjnego. Należy przyjąć, że oceny otrzymane z egzaminów z poszczególnych przedmiotów (tak pisemnych jak i ustnych) nie są decyzjami administracyjnymi, natomiast absolwentów przystępujących do tych egzaminów nie można uważać za strony w rozumieniu art. 28 kpa. Pism w sprawie, o której mowa, nie można traktować jako decyzji administracyjnych, tym samym nie podlegają one zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tym samym zasadny jest przepis (§ 95 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 roku) w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych - Dz. U. Nr 199 poz. 2046 z późn. zm.) stanowiący o ostateczności oceny ustalonej przez zespół egzaminatorów, powołanych i odpowiednio przeszkolonych do oceniania pisemnych egzaminacyjnych z konkretnego przedmiotu. Nie ma zatem powodu do wspierania działań konfliktotwórczych, wynikających z opiniowania zarówno arkuszy egzaminacyjnych jak i ocen egzaminów pisemnych przez nieuprawnione do tego osoby.

Kserowanie prac nie „ograniczy liczby skarg, podejrzeń” (z pisma Pana Rzecznika), chociaż rzeczywiście - w pewnym stopniu - „usprawni proces składania ewentualnych zażaleń” (również z pisma Pana Rzecznika). Natomiast może doprowadzić to do awantur w okręgowych komisjach egzaminacyjnych, włączenia w to mediów, dochodzenia, który egzaminator tak ocenił (kod egzaminatora sprawdzającego jest na karcie odpowiedzi). W rezultacie znacznie to utrudni lub wręcz uniemożliwi przeprowadzanie egzaminów zewnętrznych.

Prace skserowane można spreparować i pokazywać jako nieprawidłowo ocenione. W związku z tym oryginalne prace trzeba byłoby przechowywać przez dłuższy czas (co najmniej kilka lat), aby mieć materiał źródłowy w przypadku zażaleń, skarg, ośmieszaniu w mediach. Przykłady nieprawdziwych oświadczeń już mamy w odwołaniach pisanych przez zdających i ich rodziców (np. zarzuty zmieniania punktacji w pracach).

Należy pamiętać, że egzaminy zewnętrzne zastępują egzaminy wstępne prowadzone dotąd w szkołach odpowiednio programowo wyższych (licea, uczelnie). Naciski związane z przyjęciem kandydata na odpowiedni etap kształcenia, które przedtem były wywierane na dyrektorów liceów, komisje rekrutacyjne w szkołach bądź w uczelniach (w poszukiwaniu dodatkowych punktów), aktualnie koncentrują się w jednym miejscu - w odpowiedniej okręgowej komisji egzaminacyjnej. Cały system egzaminów zewnętrznych (wszystkie zadania związane z egzaminowaniem) obsługiwany jest przez 450 etatów, łącznie we wszystkich komisji egzaminacyjnych. Żeby zapewnić w miarę sprawne funkcjonowanie przy dopuszczeniu powszechnego kierowania prac egzaminów/sprawdzianów pisemnych, trzeba byłoby zapewnić znaczący wzrost zatrudnienia i daleko lepsze wyposażenie techniczne okręgowych komisji egzaminacyjnych. Znacznie zwiększyłyby to koszt przeprowadzania egzaminów.

W systemie egzaminów zewnętrznych przestrzegane są prawa konstytucyjne. Zgodnie z przywołanym wyżej stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego pisemne prace egzaminacyjne należy traktować inaczej niż dokumenty, z którymi postępowanie regulują przepisy kpa. Prace egzaminacyjne związane są z ocenianiem wiedzy i umiejętności, podlegają więc nadzorowi pedagogicznemu, którego zasady ustala minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego zawarte zostały w przywołanym na wstępie rozporządzeniu z dnia 7 września 2004 r.

Przepis § 101 rozporządzenia stanowi, iż sprawdzony i oceniony arkusz egzaminacyjny, w tym karta odpowiedzi, są udostępniane absolwentowi do wglądu - na jego wniosek - w czasie i miejscu wskazanym przez dyrektora komisji okręgowej.

Z powyższego wynika, że sposób udostępnienia arkusza nie jest dowolny. Dyrektor komisji ma prawo i jednocześnie obowiązek umożliwić absolwentowi **wyłącznie zapoznanie** się z arkuszem. Wzmiankowany przepis nie pozwala na utrwalanie treści arkusza i zwielokrotnianie go w jakikolwiek sposób. Tak więc, wykluczone jest kierowanie materiałów egzaminacyjnych, bądź fotografowanie ich.

Gdyby zamiarem prawodawcy było umożliwienie także utrwalania arkusza egzaminacyjnego i zwielokrotniania go, mógłby ten zamiar wyrazić za pomocą jednoznacznych zwrotów językowych. Przykładowo, w kodeksie postępowania cywilnego (art. 9) odróżniono prawo do wglądu do akt od prawa do otrzymywania odpisów i wyciągów z akt.

Przedstawiony powyżej pogląd ministerstwa na problem kopiowania prac pisemnego egzaminu maturalnego podzielił zespół prawników zewnętrznych opracowując na prośbę ministerstwa opinię prawną w tej sprawie.

Analogiczne stanowisko w sprawie, o której mowa, zajął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 27 lutego 2001 roku, sygn. akt I SA 1946/00.

Możliwość złożenia odwołania powinna dotyczyć decyzji podejmowanej w sprawie unieważnienia egzaminu, która spełnia przesłanki uznania jej za decyzję administracyjną z wszelkimi tego konsekwencjami.

Planuje się zatem w opracowywanym właśnie poselskim projekcie nowelizacji ustawy o systemie oświaty:

1. doprecyzować, że rozstrzygnięcie podejmowane w sprawie unieważnienia egzaminu lub sprawdzianu ma formę decyzji;

2. wskazać, że od decyzji w sprawie unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu, podjętej przez przewodniczącego szkolnego zespołu egzaminacyjnego, służy odwołanie do dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej, a od decyzji podjętej w pierwszej instancji przez dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej - do dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej; na ostateczną decyzję w tej sprawie służyłaby skarga do sadu administracyjnego na ogólnych zasadach.

Natomiast proponowane wprowadzenie możliwości zmiany wyniku sprawdzianu lub egzaminu przez dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej budzi wątpliwości.

Prace pisemnego egzaminu maturalnego oceniane są komisyjnie przez doświadczonych nauczycieli-przedmiotowców, którzy uzyskali status egzaminatora i są odpowiednio przeszkoleni do sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych w konkretnej sesji egzaminu.

Żadna praca nie jest sprawdzana przez jednego egzaminatora.

Sprawdzanie odbywa się w warunkach skoszarowanych, co ułatwia wyjaśnianie wątpliwości oraz wymianę spostrzeżeń i wniosków. Jeżeli zajdzie potrzeba, kontaktują się ze sobą egzaminatorzy danego przedmiotu pracujący na rzecz różnych okręgowych komisji egzaminacyjnych.

Nad jakością pracy zespołów sprawdzających czuwa przewodniczący.

Ocena pracy ustalana jest zespołowo.

W zespołach sprawdzających prace egzaminacyjne pracują egzaminatorzy-weryfikatorzy, którzy kontrolują zasadność i poprawność oceniania prac.

Rozważając możliwości zmiany wyniku sprawdzianu lub egzaminu przez dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej należy przede wszystkim zauważyć, że oceny sprawdzianu i egzaminów dokonują egzaminatorzy wpisani na listę egzaminatorów prowadzoną przez okręgową komisję egzaminacyjną. Centralna Komisja Egzaminacyjna nie dysponuje takimi egzaminatorami.

W miejsce budowania równoległej struktury weryfikującej wyniki sprawdzianu i egzaminów w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, planuje się podjęcie działań skierowanych na podniesienie jakości pracy egzaminatorów okręgowych komisji egzaminacyjnych.

Sprawa ostateczności oceny egzaminu, ustalonej przez zespół egzaminatorów, dyskutowana była na spotkaniu w siedzibie Rzecznika Praw Obywatelskich, jakie miało miejsce w dniu 5 grudnia 2005 roku, z udziałem Ministra Edukacji Narodowej oraz dyrektorów wszystkich komisji egzaminacyjnych. Zgodnie z sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiedni zapis dotyczący ostateczności oceny, o której mowa, znalazł się w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o systemie oświaty, nad którym prace redakcyjne zostały zakończone.

Z poważaniem
wz *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ Mirosław Orzechowski

RPO-513066-XI/06/EC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Jarosław Kaczyński
Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Premierze,

W dniu 2 października br. skierowałem do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 164, poz. 1154) i załącznika do tego rozporządzenia (§ 2, § 4 ust. 1 i 3, § 5) a także § 97 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046 ze zm.). Kopię wniosku przesyłam Panu Premierowi w załączeniu.

Mam świadomość, iż procedura rozpatrywania wniosku może potrwać kilka miesięcy, co dla przyszłych maturzystów oznacza stan niepewności i dodatkowego stresu. Nie mogłem, mimo to, jako Rzecznik Praw Obywatelskich postąpić inaczej dostrzegając wadliwość wymienionych na wstępie przepisów. Mam nadzieję, że po analizie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Pan Premier podzieli moje stanowisko.

Mając na uwadze interes przyszłych maturzystów, w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) w związku z art. 149 ust. 2 Konstytucji RP, zwracam się ze szczególną prośbą o rozważenie zasadności podjęcia działań mających na celu uchylenie niekonstytucyjnych przepisów jeszcze przed rozpatrzeniem wniosku przez Trybunał Konstytucyjny. Uchroniłoby to przyszłych maturzystów przed zbędnym niepokojem, za który nie ponoszą odpowiedzialności i byłoby dobrą lekcją demokracji u progu ich dorosłego życia.

Zał. 1

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-513066-I/07/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są liczne skargi dotyczące sposobu i trybu przeprowadzania egzaminu maturalnego, regulowanego przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w *sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 83, poz. 562), zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie warunków i sposobu oceniania. W pismach do Rzecznika, skarżący sygnalizują potrzebę zmiany przepisów w następujących kwestiach:

- 1) rozdzielenia poziomów zdawanych egzaminów,
- 2) procedury unieważnienia egzaminu maturalnego,
- 3) procedury udostępniania do wglądu ucznia sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego,
- 4) procedury odwołania od wyniku egzaminu maturalnego,
- 5) wprowadzenia obowiązkowego egzaminu z matematyki od roku szkolnego 2009/2010,
- 6) ponownego przystąpienia do egzaminu maturalnego w celu podwyższenia wyniku w części ustnej lub części pisemnej egzaminu z języka obcego nowożytnego będącego drugim językiem nauczania absolwentów szkół lub oddziału dwujęzycznego.

Możliwe konsekwencje przywołanych wyżej regulacji każą ponownie przeanalizować sposób i tryb przeprowadzania egzaminów maturalnych.

1. Rozdzielenie poziomów egzaminów maturalnych.

Zgodnie z § 53 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, egzamin maturalny stanowi formę oceny poziomu wykształcenia ogólnego, sprawdza wiadomości i

umiejętności, ustalone w standardach wymagań będących podstawą przeprowadzenia egzaminu maturalnego, określonych w odrębnych przepisach. Zdający, który zdał egzamin maturalny, otrzymuje świadectwo dojrzałości wydane przez komisję okręgową, zgodnie z odrębnymi przepisami (§ 106 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania).

Na mocy art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), świadectwo dojrzałości jest dokumentem urzędowym, w którym władza publiczna potwierdza, że osoba, która legitymuje się tym świadectwem, posiada odpowiedni poziom wykształcenia ogólnego. Dodatkowo, świadectwo dojrzałości, zgodnie z art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), uprawnia do odbywania studiów na uczelni wyższej. Co za tym idzie, prawne i faktyczne konsekwencje rozdzielenia poziomów egzaminu maturalnego należy rozpatrywać nie tylko z punktu widzenia samej możliwości uzyskania świadectwa dojrzałości, lecz także z punktu widzenia dostępu do szkolnictwa wyższego.

Zgodnie z § 57 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, egzamin maturalny z przedmiotów obowiązkowych może być zdawany na poziomie podstawowym albo na poziomie rozszerzonym, a wyboru poziomu egzaminu maturalnego z danego przedmiotu, zdający dokonuje w stosownej deklaracji. Rozdziału poziomów egzaminu maturalnego nie określa się dla części ustnej egzaminu z języka polskiego i języka mniejszości narodowej, a egzamin maturalny z przedmiotów dodatkowych zdawany jest na poziomie rozszerzonym. W tym miejscu warto zauważyć, że zgodnie z założeniem ustawodawcy, poziom rozszerzony matury tym różni się od egzaminu na poziomie podstawowym, że oprócz wymaganej wiedzy sprawdza także umiejętności, które mogą predysponować zdającego do dalszego rozwoju w danej dziedzinie nauki.

W myśl § 101 cytowanego rozporządzenia, zdający zdał egzamin maturalny, jeżeli w części ustnej i części pisemnej ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych uzyskał co najmniej 30% punktów **możliwych do uzyskania na danym poziomie** (podstawowym -albo rozszerzonym). W istocie oznacza to, że normodawca stosuje dwa różne mierniki dla określenia czy zasób wiedzy i talentów danej osoby pozwala jej na kontynuowanie nauki na uczelni wyższej.

W praktyce możliwa wydaje się więc sytuacja, w której osoba o obiektywnie wyższym zasobie wiedzy i umiejętności, zdająca egzamin na poziomie rozszerzonym -trudniejszym, nie otrzyma wymaganej ilości 30% punktów, a osoba gorzej przygotowana, która zdawała egzamin na poziomie podstawowym - łatwiejszym, przekroczy wskazaną w rozporządzeniu granicę 30% punktów i zda egzamin. W konsekwencji, osoba o mniejszym zasobie wiedzy będzie legitymowała się wykształceniem średnim, a także - co istotne, będzie miała możliwość kontynuowania nauki na studiach wyższych. Osoba lepiej przygotowana zostanie takiej możliwości pozbawiona.

W tym miejscu warto przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w orzeczeniu z dnia 16 stycznia 2007 r. (sygn. akt U 5/06) - *we wstąpię do tej ustawy (o systemie oświaty) czytamy, że kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia*

odpowiedzialności, a szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju. Nie bez znaczenia jest też art. 1 pkt 6 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym system oświaty zapewnia w szczególności opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi. Można byłoby zatem oczekiwać, że system zdawania matur będzie sprzyjał wyborowi podwyższonego poziomu egzaminu jako bardziej adekwatnemu do społecznych oczekiwań, wiążących się z celami systemu oświatowego.

Ustawodawca w art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia.

Zgodnie z przyjętym w doktrynie poglądem treścią prawa do nauki jest: *możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw pewien podstawowy kanon wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończonego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu* (L. Garlicki, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999). Ponadto art. 70 Konstytucji RP formułuje szczegółowe gwarancje prawa do nauki, w tym m.in. przywołaną wyżej zasadę powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

Równość dostępu do wykształcenia należy postrzegać na tle ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo, według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących lub faworyzujących (por. m.in. wyrok TK z 22. 02. 2005 r., sygn. akt K 10/04). Punktem wyjścia oceny porównywanych sytuacji osób zdających egzamin maturalny jest więc ustalenie, czy istnieje jakaś wspólna cecha relewantna, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, uzasadniające stosowanie zasady równości. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich za wspólną cechą istotną należy tu uznać jednakowy zasób rzeczywiście posiadanej wiedzy i talentów.

Równość dostępu do wykształcenia oznacza zatem, że każdy kto wyróżnia się określonym poziomem umiejętności musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego typu i każdego szczebla (w tym na uczelni wyższej), a za nieuprawnione uznać należy wszelkie prawne różnicowania o charakterze dyskryminacyjnym.

Na podobnych zasadach rozpatrywać należy zasadę powszechnego dostępu do wykształcenia. Zdaniem Rzecznika powszechność dostępu, w omawianym zakresie, oznacza m.in., że osoby, których kwalifikacje i talenty na to pozwalają, muszą mieć dostęp do pobierania nauki w szkołach wszelkich szczebli. Powszechność dostępu do wykształcenia nie jest zatem równoznaczna z obowiązkiem zapewnienia każdemu -otrzymania świadectwa dojrzałości. Zasada ta wymaga natomiast, żeby świadectwo dojrzałości przyznawane było dla wszystkich na takich samych zasadach.

Koniecznym wydaje się takie ukształtowanie sposobu i trybu przeprowadzania egzaminu maturalnego, aby podstawowy poziom wykształcenia ogólnego, pozwalający na kontynuowania nauki na uczelniach wyższych, określany był za pomocą jednego miernika, takiego samego dla wszystkich zdających.

Warto w tym miejscu zauważyć, że tzw. nowa matura w jej pierwotnym kształcie inaczej regulowała zasady przeprowadzania egzaminów maturalnych. Zgodnie z nieobowiązującym już rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w *sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. Nr 199, poz. 2046), egzamin maturalny z przedmiotów obowiązkowych mógł być zdawany na poziomie podstawowym lub na poziomie podstawowym i rozszerzonym (§ 53 rozporządzenia), przy czym zdający zdał egzamin maturalny, o ile z każdego przedmiotu obowiązkowego otrzymał co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania z danego przedmiotu **na poziomie podstawowym** (§97 rozporządzenia). Wynik egzaminu maturalnego na poziomie rozszerzonym z przedmiotów obowiązkowych i dodatkowych nie miał wpływu na zdanie egzaminu maturalnego, ale był odnotowywany na świadectwie dojrzałości. W konsekwencji dobry wynik uzyskany w drodze egzaminu rozszerzonego skutkowało możliwością podjęcia studiów na renomowanych uczelniach wyższych.

Różnica pomiędzy starą a obecną regulacją polega więc na zastosowaniu jednego i takiego samego miernika (egzamin na poziomie podstawowym) dla oceny, czy poziom wykształcenia ogólnego posiadany przez zdającego pozwala na otrzymanie świadectwa dojrzałości, a co za tym idzie daje możliwość kontynuowania nauki na uczelni wyższej.

Przywołane wyżej rozporządzenie zostało zmienione w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. Nr 164, poz. 1154), a następnie uchylone przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r.

W uzasadnieniu do powyższej zmiany Ministerstwo Edukacji Narodowej przedstawiło następujące argumenty: zmniejszenie poziomu stresu maturzystów poprzez zrezygnowanie z konieczności zdawania dodatkowych egzaminów, skrócenie okresu oceniania egzaminów, a także zmniejszenie kosztów przeprowadzenia egzaminów maturalnych.

Odnosząc się do pierwszego z przytoczonych argumentów, nie trudno zauważyć, że niemal każdy sprawdzian czy egzamin łączy się z poczuciem stresu, a ocena sytuacji stresowych jest względna i zależna od indywidualnych cech każdego zdającego (dla jednych sytuacją stresową będzie konieczność przystąpienia do dodatkowego egzaminu, dla innych większe prawdopodobieństwo nie zdania egzaminu). W ocenie Rzecznika, działania podejmowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej na rzecz skrócenia okresu oceniania egzaminów, a co za tym

idzie uniknięcia paraliżu systemu rekrutacji na studia wyższe oraz obniżenia kosztów przeprowadzania egzaminów maturalnych, zasługują na pełne poparcie i uznanie. Działania te nie mogą jednak odbywać się kosztem równego dostępu wszystkich maturzystów do nauki na uczelni wyższej.

Opisany wyżej problem rodzi dodatkowe konsekwencje w procesie rekrutacji na studia wyższe. Zgodnie z art. 169 ust. 2 i 3 przywołanej ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, warunki i tryb rekrutacji ustala senat uczelni. Podstawę przyjęcia na pierwszy rok studiów stanowi wynik egzaminu maturalnego. Ustawodawca pozostawia więc uczelniom wyższym swobodę w decydowaniu nie tylko o tym, jaki minimalny wynik egzaminu maturalnego musi uzyskać maturzysta chcący pobierać naukę na danej uczelni, ale także który poziom zdanej matury (podstawowy albo rozszerzony) będzie decydował o przyjęciu na studia. W konsekwencji konieczność wyboru poziomu egzaminu maturalnego przez zdającego, bez możliwości podejścia do egzaminu na obu tych poziomach, niejednokrotnie zamyka drzwi do podjęcia studiów na danej uczelni wyższej.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się absolwenci szkół średnich, którym odmówiono aplikowania na uczelnię, ponieważ legitymują się egzaminem maturalnym zaliczonym pozytywnie na poziomie rozszerzonym - trudniejszym, a uczelnia wymaga świadectwa zdania egzaminu na poziomie podstawowym - łatwiejszym. Co więcej, uczniowie Ci nie mogą w terminie późniejszym podejść ponownie do egzaminu maturalnego i zdać go na poziomie podstawowym, ponieważ przepisy prawa nie przewidują takiej możliwości. W tej sytuacji wiele uczelni wyższych stosuje system tzw. przeliczników, pozwalających na porównanie wyników egzaminów zdawanych na poziomie podstawowym i rozszerzonym. System ten budzi jednak wiele kontrowersji. W cytowanym powyżej uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r. (sygn. akt U 5/06) czytamy m.in.: *przeliczenie ocen jest czynnością dodatkową, następczą. Jest w istocie rekwalfikacją, realizowaną wobec już dokonanej bezpośredniej oceny egzaminu. Nie może zatem być uznane za tożsame z „przeprowadzeniem oceny”, którego bezpośrednim przedmiotem są zachowania i czynności osób zdających egzamin*

Rzecznikowi znany jest przypadek uchylecia w drodze wyroku sądowego decyzji rektora o odmowie przyjęcia na studia maturzysty, w stosunku do którego zastosowano tzw. przelicznik (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007 r. sygn. akt I OSKI 037/07).

Omawianą regulację dotyczącą rozdzielenia poziomów egzaminów maturalnych krytycznie ocenili także przedstawiciele zespołu eksperckiego ds. oświaty, powołanego przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

2. Procedura unieważnienia egzaminu maturalnego.

Przepisy rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania stanowią, że stwierdzone niesamodzielne rozwiązywanie zadań lub zakłócanie prawidłowego przebiegu egzaminu powoduje jego przerwanie i unieważnienie dla danego zdającego. Unieważnienie egzaminu może nastąpić

także w trakcie sprawdzania prac w przypadku uznania, że zadania nie były rozwiązywane samodzielnie (§ 99 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Zgodnie z § 146 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, uczeń w terminie 2 dni od daty egzaminu maturalnego może zgłosić zastrzeżenia do dyrektora komisji okręgowej, jeśli uzna, że w trakcie egzaminu zostały naruszone przepisy dotyczące jego przeprowadzania. Dyrektor komisji okręgowej rozpatruje zastrzeżenie w terminie 7 dni od daty jego przyjęcia, a jego rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Raz jeszcze warto podkreślić, że pomyślnie zdany egzamin maturalny decyduje o możliwości dalszego kształcenia absolwentów szkół średnich. Co za tym idzie, decyzja o przerwaniu i unieważnieniu egzaminu ma bezpośredni wpływ na sytuację prawną maturzystów. Będąca jej konsekwencją przerwa w toku nauczania niekorzystnie wpływa zarówno na poziom przygotowania uczniów do kolejnego egzaminu maturalnego, jak również uniemożliwia planowanie dalszego rozwoju. Także z tego powodu, normodawca, określając przesłanki i tryb podejmowania decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego powinien być szczególnie precyzyjny.

Rozporządzenie nie określa w sposób wyraźny jaki charakter ma unieważnienie egzaminu maturalnego dokonane przez dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej. Analiza stosownych przepisów pozwala zauważyć, że rozstrzygnięcie to wydawane jest przez organ zewnętrzny, jednostronnie kształtuje sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata oraz wydawane jest w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy proceduralne, a więc nosi znamiona decyzji administracyjnej.

Co za tym idzie, decyzja o unieważnieniu egzaminu maturalnego powinna być podejmowana w oparciu o sprecyzowane przez normodawcę przesłanki oraz zawierać stosowne uzasadnienie. Koniecznym wydaje się wprowadzenie procedury odwołania od decyzji o unieważnieniu egzaminu maturalnego (zgodnie z art. 78 Konstytucji RP). Kwestia ta powinna także podlegać kontroli sądowej, a dyrektor okręgowej komisji egzaminacyjnej, unieważniając egzamin maturalny, ma obowiązek informować zdających o przewidzianym przez przepisy prawa trybie odwoławczym.

3. Procedura udostępniania do wglądu ucznia sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego.

Przepis § 107 rozporządzenia w sprawie sposobu i warunków oceniania stanowi, iż na wniosek zdającego sprawdzony i oceniony arkusz egzaminacyjny, w tym karta odpowiedzi, są udostępniane zdającemu do wglądu w miejscu i w czasie wskazanym przez dyrektora komisji okręgowej.

Przepisy ustawy o systemie oświaty, a także rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, nie przewidują żadnych ograniczeń dotyczących sposobu i formy udostępniania do wglądu arkuszy egzaminacyjnych.

Tymczasem z informacji uzyskanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że procedura udostępniania do wglądu sprawdzonych i ocenionych prac maturalnych jest długotrwała i uciążliwa dla zdających. Zdarza się, że prawo wglądu do pracy maturzyści uzyskują dopiero w drugiej połowie lipca, a wgląd umożliwia się na ogół na czas od kilkunastu do 25 minut.

Ponadto do Rzecznika kierowane są liczne skargi dotyczące uniemożliwiania uczniom wykonania kserokopii sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie występował w tej sprawie do Ministra Edukacji Narodowej podkreślając, że prawo do jawnej i umotywowanej oceny pracy jest jednym z podstawowych praw uczniów. Realizacji tego prawa służy między innymi zapewnienie uczniom udostępnienia sprawdzonych i ocenionych sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych przeprowadzanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne. Mając na uwadze fakt, że przepisy obowiązującego prawa nie stanowią o żadnych ograniczeniach w tym zakresie uznać należy, że możliwe jest także wykonanie kserokopii sprawdzonej i ocenionej pracy maturalnej.

Jednoznaczne stanowisko w tej sprawie przedstawiła Dyrektor Departamentu Prawnego Ministerstwa Edukacji Narodowej - Pani Joanna Rozwadowska - Skrzeczyńska w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 sierpnia 2003 r. (sygn. DP-021-241/03/ES): (...) *uprawnienie do nieograniczonego dostępu do prac wynika wprost z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącego, że każdy ma prawo dostępu dotyczących go -urzędowych dokumentów i zbiorów danych, zaś ograniczenie tego prawa może określać wyłącznie ustawa i to wyłącznie w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem skoro ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (...) nie określa zasad udostępniania tych prac należy uznać, że obowiązkiem okręgowych komisji egzaminacyjnych jest udostępnienie ich również w formie kserokopii. Pojęcie udostępniania nie może być bowiem interpretowane w sposób zawężający, a tym samym ograniczającym konstytucyjne prawa obywatela.*

Warto podkreślić, że kserokopii dokumentu nie można utożsamiać z samym dokumentem. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2004 r. (sygn. akt III CZP 43/04) stwierdza się co następuje: *kserokopia jest mechanicznym, wykonanym za pomocą urządzenia elektronicznego, powieleniem dokumentu, ale sama dokumentem nie jest. Z natury rzeczy spełnia ona jedynie funkcję informacyjną, pozwala bowiem czerpać wiedzę o treści dokumentu bez potrzeby posługiwania się nim. Stanowi zatem materiał pomocniczy na użytek śledzenia podejmowanych w sprawie czynności i kontroli ich prawidłowości (...).* Co za tym idzie, umożliwienie wykonania i wydania kserokopii dokumentu nie jest równoznaczne z udostępnieniem dokumentu jako takiego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie istnieją przeszkody natury prawnej czy faktycznej uniemożliwiający wydanie zgody na wykonanie kserokopii sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego.

Należy podkreślić, że praktyka pozwalająca na wykonanie kserokopii dokumentu przez osobę zainteresowaną jest z powodzeniem stosowana przez sądy oraz inne urzędy państwowe.

4. Procedura odwołania i sądowa kontrola wyniku egzaminu maturalnego.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się uczniowie, którzy w wyniku wglądu do sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego kwestionują wystawioną ocenę końcową swojej pracy.

Zastrzeżenia te nie dotyczą wyłącznie merytorycznej oceny pracy, która siłą rzeczy może budzić kontrowersje, zwłaszcza w przypadku pytań otwartych, ale także błędów technicznych, polegających m.in. na omyłkowym podliczeniu punktów z karty odpowiedzi.

Zgodnie z § 98 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, wynik części pisemnej egzaminu maturalnego ustalony przez komisję okręgową jest ostateczny.

Z informacji udzielonych przez dyrektorów okręgowych komisji egzaminacyjnych wynika, że standardową procedurą wszczynaną po złożeniu przez zdającego wniosku o udostępnienie do wglądu sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego jest ponowne sprawdzenie pracy.

Tymczasem ani przepisy ustawy o systemie oświaty, ani rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, nie przewidują możliwości odwołania od wyniku egzaminu maturalnego, bez względu na to, czy zastrzeżenia skarżącego dotyczą merytorycznej oceny pracy, czy stwierdzonych w wyniku ponownego sprawdzenia pracy uchybień technicznych.

Konsekwencje braku powyższej regulacji mogą być dwojakie. Dyrektor komisji egzaminacyjnej, pomimo braku stosownej regulacji, może podjąć decyzję o zmianie wyniku egzaminu maturalnego z uwagi na omyłkowe podliczenie punktów z karty odpowiedzi albo działając zgodnie z rozporządzeniem odmówić podwyższenia wyniku egzaminu pomimo niezawinionej przez zdającego pomyłki przy sprawdzaniu pracy. Każda z możliwych decyzji budzi uzasadnione wątpliwości.

W doktrynie prawa ukształtował się pogląd, iż każda sprawa mająca dostateczną doniosłość z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki może być rozstrzygnięta przez sąd bądź bezpośrednio, bądź też pośrednio - w drodze kontroli sądowej aktu organu niesądowego.

Stanowisko to podzielił Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 14 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 53/06) stwierdził co następuje: *konstytucyjna gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwykłego pozostaje swoboda wyboru właściwej drogi sądowej: przed sądem powszechnym lub administracyjnym, a w braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd - sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. A także: „prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd”, jako jedno z konstytucyjnych praw jednostki, oznacza, że ustawodawca musi ukształtować właściwości sądów w taki sposób, aby każdej ze „spraw” przypisany był jakiś sąd, tak by żadna z nich nie pozostawała poza kognicją organów wymiaru sprawiedliwości (...).*

W tym miejscu warto również przywołać orzecznictwo Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 5 stycznia 2001 r. (sygn. akt III RN 45/00, OSNP 2001/17/525) uznał, iż na

decyzję o odmowie przyznania stypendium naukowego przysługuje skarga do Naczelnego Sadu Administracyjnego.

Podobnie w uchwale z dnia 18 stycznia 2001 r. (sygn. akt III ZP 28/00, OSNP 2001/7/210), Sąd Najwyższy stwierdził, iż w świetle art. 45 ust. 1 i art. 177 Konstytucji RP, orzeczenie odwoławczej komisji dyscyplinarnej dla studentów może być zaskarżone do sądu powszechnego.

Na tle przywołanych orzeczeń, także decyzje dotyczące procedury przeprowadzania, unieważnia i oceniania egzaminów maturalnych powinny podlegać kontroli sądowej. W przeciwnym razie, zasadnym staje się pytanie - w jaki sposób ustawodawca zamierza zapewnić absolwentom szkół średnich realizację konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Wobec powyższego, pragnę poddać pod rozwagę Pani Minister możliwość ponownego przeanalizowania systemu sprawdzania prac maturalnych tak, aby możliwa była weryfikacja końcowej oceny egzaminu.

5. Wprowadzenie obowiązkowego egzaminu z matematyki od roku szkolnego 2009/2010.

Wątpliwości Rzecznika budzi także wprowadzenie matematyki jako przedmiotu obowiązkowego dla wszystkich zdających egzamin maturalny, począwszy od roku szkolnego 2009/2010 (§ 54 ust. 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania). Nie wdając się w ocenę samej potrzeby wprowadzania obowiązkowego egzaminu z matematyki, pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na problem terminu, od którego zmianie ulegnie formuła egzaminu maturalnego.

Normodawca planując nowy zakres obowiązkowych egzaminów maturalnych kierował się rozkładem zajęć młodzieży uczęszczającej do trzyletnich liceów ogólnokształcących. Co za tym idzie, absolwenci szkół gimnazjalnych, którzy rozpoczęli naukę w liceum ogólnokształcącym w roku 2007 (a więc w roku wydania rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania), od pierwszego dnia zajęć mają świadomość jakie warunki muszą spełnić, żeby ukończyć szkołę i pozytywnie zdać egzamin maturalny.

Inaczej przedstawia się sytuacja uczniów uczęszczających do czteroletnich techników zawodowych lub czteroletnich liceów profilowanych (np. liceum sztuk plastycznych). Maturzyści w technicach i liceach czteroletnich, którzy podejną do egzaminu w roku szkolnym 2009/2010, rozpoczynali naukę w roku 2006, a więc w momencie obowiązywania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych*, w którym nie przewidziano obowiązkowego egzaminu maturalnego z matematyki. Co za tym idzie, wprowadzona zmiana w istotny sposób wpływa na sytuację uczniów, którzy od roku przygotowywali się do określonej i znanej im formy egzaminu maturalnego.

Uczniowie czteroletnich szkół ponadgimnazjalnych przygotowujący się do zdania egzaminu maturalnego są w trakcie procesu edukacyjnego, ściśle określonego przez przepisy ustawy o systemie oświaty. Edukacja w szkole ponadgimnazjalnej z samego założenia ma na celu przygotowanie do zdania egzaminu maturalnego i otrzymania świadectwa dojrzałości, co umożliwi dalsze kształcenie na poziomie szkoły wyższej. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że przygotowanie do egzaminu maturalnego to nie tylko możliwość zapoznania się z opisem zakresu egzaminu, ale także dostosowanie do tego programu nauczania, co jest procesem wymagającym czasu.

Doniosłym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych jest tzw. ochrona interesów w toku, czyli zachowanie przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwanie obywateli nowymi regulacjami prawnymi. Zasada ochrony interesów w toku nie oznacza niezmienności prawa, czy wiecznego trwania określonych przywilejów. Wymaga się natomiast, aby obywatel rozpoczynając określony w czasie proces (tu proces nauki w szkole średniej) miał jasność co do warunków jakie musi spełnić, aby zakończyć go pomyślnie.

W związku z powyższym, zasadnym wydaje się ponowne przeanalizowanie terminu wprowadzenia na egzaminie maturalnym obowiązkowego egzaminu z matematyki tak, aby uwzględnić interesy wszystkich grup uczniów uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych.

6. Ponowne przystąpienie do egzaminu maturalnego w celu podwyższenia wyniku w części ustnej lub części pisemnej egzaminu z języka obcego nowożytnego będącego drugim językiem nauczania absolwentów szkół lub oddziału dwujęzycznego.

Przepis § 105 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania przewiduje, że absolwent szkoły lub oddziału dwujęzycznego przystępujący do egzaminu maturalnego w celu podwyższenia wyniku w części ustnej lub części pisemnej egzaminu z języka obcego nowożytnego będącego drugim językiem nauczania zdaje egzamin maturalny z tego języka na poziomie określonym dla absolwentów szkół lub oddziałów dwujęzycznych.

Wykładnia językowa cytowanego przepisu pozwala przypuszczać, że każdy absolwent szkoły lub oddziału dwujęzycznego ma prawo przystąpić do poprawy egzaminu maturalnego z języka obcego nowożytnego na poziomie określonym dla absolwentów tych szkół. Tymczasem z informacji uzyskanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że w praktyce możliwość taką otrzymują wyłącznie ci absolwenci, którzy egzamin maturalny z języka obcego nowożytnego zdawali na poziomie określonym dla absolwentów szkół lub oddziałów dwujęzycznych przystępując do matury po raz pierwszy.

Co za tym idzie, jeśli drugim językiem nauczania w szkole lub oddziale dwujęzycznym był język angielski, a absolwent tej szkoły, przystępując do egzaminu maturalnego po raz pierwszy zdawał język angielski jako przedmiot dodatkowy na poziomie rozszerzonym - przystępując ponownie do egzaminu maturalnego w celu podwyższenia uzyskanego wyniku, zdaje egzamin

wyłącznie na poziomie rozszerzonym bez możliwości przystąpienia do egzaminu na poziomie przeznaczonym dla absolwentów tych szkół.

Z informacji udzielonych przez kuratorów oświaty oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej wynika, że język nowożytny zdawany na poziomie przeznaczonym dla absolwentów szkół lub oddziałów dwujęzycznych nie jest *de facto* kolejnym (trzecim) poziomem egzaminu, ale jest traktowany jako odrębny przedmiot maturalny. Natomiast przepisy rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, po upływie stosownego terminu, nie przewidują możliwości zmiany raz wybranych przedmiotów zdawanych na egzaminie maturalnym.

Uznając tą argumentację za zgodną z wykładnią funkcjonalną przywołanej regulacji, warto zauważyć, że przepis § 54 i 55, wymieniając przedmioty możliwe do wyboru na egzaminie maturalnym, nie określa języka nowożytnego zdawanego na poziomie określonym dla absolwentów szkół lub oddziałów dwujęzycznych jako odrębnego przedmiotu maturalnego.

Zdaniem Rzecznika niespójność przepisów w tym zakresie, może doprowadzić do sytuacji, w której absolwent szkoły lub oddziału dwujęzycznego, decydując się na zdawanie egzaminu z języka nowożytnego jako przedmiotu dodatkowego na poziomie rozszerzonym, będzie działał w przeświadczeniu, że przysługuje mu prawo do poprawy egzaminu na poziomie przeznaczonym dla absolwentów tych szkół.

W związku z powyższym, koniecznym wydaje się takie ukształtowanie zasad ponownego przystępowania do egzaminów maturalnych, aby zakres swobody interpretowania przepisów przez komisje egzaminacyjne był możliwie wąski, a absolwent przystępując do egzaminu maturalnego miał jasność co do obowiązujących go reguł.

7. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania (art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty).

Rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania zostało wydane na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy *o systemie oświaty*. Przepis ten stanowi, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi w drodze rozporządzenia warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem: a) prawa ucznia do jawnej i umotywowanej oceny oraz informacji o wymaganiach edukacyjnych, b) tworzenia wewnątrzszkolnych systemów oceniania, c) dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych ucznia, d) przekazywania rodzicom informacji o postępach i trudnościach ucznia w nauce, e) kompetencji okręgowych komisji egzaminacyjnych w zakresie przygotowywania, przeprowadzania i oceniania sprawdzianu i egzaminów, f) możliwości zwalniania z części lub całości sprawdzianu i egzaminu laureatów i finalistów odpowiednio konkursów i olimpiad przedmiotowych, g) możliwości unieważnienia sprawdzianu i egzaminów, jeżeli to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawdzianu lub egzaminu.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2003 r. zakwestionował zgodność art. 22 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304) oraz wydanych na ich podstawie rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Postanowieniem z dnia 12 października 2004 r. (sygn. akt K 7/03) Trybunał Konstytucyjny umorzył wówczas postępowanie w sprawie wszczętej na podstawie wniosku Rzecznika ze względu na utratę mocy zakwestionowanych przepisów. Jednak w wyniku nowelizacji ustawy, kwestionowany przez Rzecznika przepis otrzymał brzmienie identyczne z pierwotnym.

Składając wniosek o zbadanie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. Nr 164, poz. 1154) - wprowadzających m.in. tzw. amnestię maturalną, z przepisami Konstytucji, Rzecznik nie zdecydował się na ponowne poddanie kontroli art. 22 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o systemie oświaty. W uzasadnieniu do wyroku w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny podzielił zdanie Rzecznika, że rozszerzenie kontroli konstytucyjności na treść art. 22 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o systemie oświaty groziłoby - w razie stwierdzenia niekonstytucyjności - poważnymi, samymi w sobie niekonstytucyjnymi i niekorzystnymi społecznie konsekwencjami, w zakresie realizacji prawa do nauki (art. 70 Konstytucji).

Pomimo to, Trybunał Konstytucyjny w sposób wyraźny zasygnalizował ustawodawcy możliwą niekonstytucyjność przepisu art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty. W przywołanym wyżej uzasadnieniu czytamy m.in.: *analiza treści art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty wskazuje bowiem, że przepis ten w ogólności trudno kwalifikować jako spełniający konstytucyjne wymagania upoważnienia ustawowego. Niewątpliwie dziedzina, której dotyka ten przepis, jest ściśle związana z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z założeniami wskazanymi we wcześniejszym punkcie uzasadnienia, upoważnienie ustawowe w tej sferze nie powinno pozostawiać organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Trudno zaś uznać, że wskazówkami takimi są wytyczne wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 4 lit. a-g. Są one bowiem ujęte jako sformułowanie raczej pewnych zasad, które powinny być respektowane, niezależnie od konkretnej regulacji rozporządzenia, a już na pewno nie dookreślają w żaden sposób pojęcia „warunków i sposobu oceniania i klasyfikowania”.*

Także z tego powodu, koniecznym wydaje się takie ukształtowanie warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu maturalnego, aby zapewnić młodym ludziom pełną realizację konstytucyjnego prawa do nauki. W tym celu niezbędne jest uregulowanie najważniejszych zagadnień kształtujących zasady zdawania egzaminu maturalnego na gruncie ustawowym.

Matura jest egzaminem zewnętrznym decydującym o ważnych prawach młodego obywatela. Procedury zdawania egzaminu powinny być możliwie przejrzyste, jasne i jednoznaczne. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że egzamin maturalny to symboliczny próg dorosłości. Przeprowadzenie go zgodnie z obowiązującymi standardami ma wartość szczególna dla młodego człowieka, dla którego jest to pierwsza konfrontacja teorii państwa prawa z praktyką.

Kwestionowane przez Rzecznika regulacje trzeba także widzieć w perspektywie tego, że w ostatnich latach system kształcenia ponadgimnazjalnego podlegał ewolucji, zmierzającej do zasadniczej zmiany charakteru i celu egzaminu maturalnego. System ten nie powinien być bez dostatecznego uzasadnienia destabilizowany. Kolejne zmiany rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania inaczej regulowały zasady zdawania egzaminu maturalnego, czego skutkiem jest obecnie skomplikowany tryb rekrutacji na studia wyższe. Co za tym idzie, kolejna zmiana zasad przeprowadzania egzaminów maturalnych powinna być poprzedzona głęboką analizą i rzetelną oceną skutków wprowadzanych regulacji.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie mnie o zajętych w sprawie stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOS-EZ-5031-04/08

Szanowny Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

W związku z pismem RPO-513066-I/07/AB z 31 grudnia 2007 r., w którym zgłoszono szereg zastrzeżeń do regulacji prawnych określających zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień i informacji, w kolejności podniesionych problemów :

1) Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 roku w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199 poz. 2046 z późn. zm.) środowiska szkolne -głównie uczniowie i ich rodzice, a także środowiska akademickie - reprezentowane przez rektorów uczelni bądź ich przedstawicieli, w tym Komisję Dydaktyczną Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich i Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, głównie na spotkaniach z Ministrem Edukacji Narodowej i Sportu, a później z Ministrem Edukacji Narodowej, z udziałem dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (ostatnie spotkanie z udziałem wszystkich rektorów państwowych i niepaństwowych szkół wyższych odbyło się 20 lutego 2007 r. w auli Uniwersytetu Stefana Kardynała Wyszyńskiego), domagały się rozdzielenia poziomów egzaminu maturalnego, wskazując następujące argumenty:

- środowiska szkolne: dwa egzaminy z tego samego przedmiotu w jeden dzień, tylko z krótką przerwą, zmęczenie po pierwszej części egzaminu, które rzutuje na wynik drugiej części, nieprzydatność egzaminu na poziomie podstawowym dla zdających, którzy wybrali ten egzamin na poziomie rozszerzonym (uczelni nie interesują oba wyniki; wcześniej - w uchwałach senatów - uczelnie określają, który poziom konkretnego egzaminuje interesuje; najczęściej jest to poziom rozszerzony),
- środowisko akademickie: punktowany jest wyłącznie wynik egzaminu na jednym poziomie, rok wcześniej określonym uchwałą senatu, podanym do publicznej wiadomości; najczęściej jest to poziom rozszerzony, gdyż uczelnie zainteresowane są najlepszymi kandydatami, o

sprecyzowanych zainteresowaniach, motywacji do nauki. określonych uzdolnieniach i właściwym merytorycznym przygotowaniu. Z uwagi na fakt, że uczelnie chciałyby jak najwcześniej zakończyć rekrutację, zainteresowane są takimi rozwiązaniami, które skrócą czas oczekiwania na wyniki egzaminu maturalnego.

Zacytowane w wystąpieniu argumenty z *Uzasadnienia do rozporządzenia z 30 kwietnia 2007 r.* są dodatkowym uzasadnieniem, dostrzeganym z punktu widzenia ministerstwa.

Nowe rozwiązanie, polegające na rozdzieleniu poziomów egzaminu maturalnego, przedyskutowane zostało ze środowiskiem szkolnym (za pośrednictwem kuratorów oświaty oraz okręgowych komisji egzaminacyjnych), akademickim i poddane było konsultacjom społecznym, jak każdy projekt rozporządzenia. Tekst projektu rozporządzenia z 30 kwietnia 2007 r. zamieszczony był na stronie internetowej ministerstwa.

Arkusze egzaminacyjne przygotowane dla poziomu rozszerzonego egzaminu nie jest arkuszem II, o którym mowa w rozporządzeniu z 7 września 2004 roku, a zatem sprawdzającym wiedzę i umiejętności opisane w podstawie programowej i standardach wymagań egzaminacyjnych dla poziomu rozszerzonego.

Arkusze egzaminacyjne przygotowane dla rozszerzonego poziomu egzaminu w myśl rozporządzenia z 30 kwietnia 2007 r. zawiera zadania zarówno dla dotychczasowego poziomu podstawowego jak i dla dotychczasowego poziomu rozszerzonego w takiej proporcji, aby absolwent słabiej przygotowany mógł uzyskać 30% poprawnych odpowiedzi (niezbędnych do zdania egzaminu) prezentując poziom przyswojenia wiedzy i wykształcenia umiejętności z konkretnego przedmiotu porównywalny z wiedzą i umiejętnościami tego absolwenta, który rozwiązując zadania z arkusza dla poziomu podstawowego uzyskał również 30% poprawnych odpowiedzi.

Nie ma jednak do końca obiektywnej oceny stopnia trudności zadania. Zawsze łatwe jest to, co zdający umie, trudne - czego do końca nie opanował. Zawsze zatem odczucia co do sprawiedliwości oceny wiedzy i umiejętności będą zróżnicowane. Pojęcia „niesprawiedliwości” można doszukać się również w tym, że zadania na egzaminie z jednego przedmiotu były łatwiejsze (dla konkretnej osoby, bo miał tę dziedzinę wiedzy lepiej opanowaną), natomiast z innego trudniejsze, a konkretny zdający, z uwagi na wybrany kierunek studiów, musiał zdawać egzamin właśnie z tego przedmiotu, z którego egzamin -jego zdaniem - był trudniejszy.

Przyjmuję jednak wniesione przez Pana Rzecznika uwagi. Podobne docierały już do ministerstwa innymi drogami.

Zaproponowane przez ministerstwo i wstępnie społecznie oczekiwane rozwiązanie w praktyce nie do końca zostało zaakceptowane. Dlatego podjęte zostały już prace nad doskonaleniem egzaminu maturalnego, także w tym zakresie. Aktualnie rozważane są różne koncepcje egzaminu zapewniającego - przede wszystkim - równość wszystkich zdających wobec wymagań

egzaminacyjnych niezbędnych do uzyskania świadectwa dojrzałości. W szczególności planuje się rozstrzygnięcie o tym, czy matura jest zdana wyłącznie na podstawie jednakowych dla wszystkich arkuszy na poziomie podstawowym.

2) Ze względu na to, że wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę rekrutacji kandydatów na studia, szczególnie ważne jest, aby wynik egzaminu dokładnie odzwierciedlał predyspozycje kandydata do podjęcia studiów na wybranym kierunku. Dlatego uczelnie zainteresowane są wyłącznie faktyczną oceną wiedzy i umiejętności kandydata z konkretnego przedmiotu, a nie jego umiejętnościami radzenia sobie w trudnych sytuacjach. Z tego powodu niedopuszczalna jest jakakolwiek niesamodzielność absolwenta podczas zdawania egzaminów. Wobec permanentnie rozwijających się możliwości technicznych, ułatwieniach komunikacyjnych, konieczne są radykalne działania zniechęcające do korzystania zdających z niedozwolonych pomocy, a wręcz czyniący takie rozwiązania nieopłacalnymi.

Stąd określone w przepisach jednoznaczne działania zespołów nadzorujących w przypadku stwierdzenia sytuacji niedozwolonych.

Zdarza się jednak, że działania zdających przerastają wyobraźnię nadzorujących. Dopiero w toku sprawdzania prac egzaminacyjnych widać - w niektórych przypadkach - niesamodzielność autorów prac. Do unieważnienia egzaminu dochodzi w takim przypadku wyłącznie wtedy, jeśli charakter błędów jednoznacznie wskazuje na odpisywanie rozwiązań, np. ściąganie od siebie nawzajem - takie same błędy, dodatkowe znaki np. niepotrzebne strzałki lub też takie same rozwiązania poprawne, ale wykraczające w sposób istotny poza polecenia w zadaniu. W każdym przypadku prowadzone jest postępowanie wyjaśniające, zbierane są oświadczenia o przestrzeganiu przez zespół nadzorujący przepisów przeprowadzania egzaminu. Jeśli dyrektor okręgowej komisji egzaminacyjnej nie znajdzie dowodów na naruszenie przepisów - unieważnienie następuje z winy zdającego.

Decyzje takie, chociaż są to decyzje dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej, nie są podejmowane jednoosobowo i zawsze konsultowane z dyrektorem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

Ten etap konsumuje już jakby pewną formę odwołania. Niemniej jednak ministerstwo rozważa wprowadzenie do ustawy o systemie oświaty bardzo konkretnych zapisów w tej sprawie.

Możliwość złożenia odwołania dotyczyć będzie decyzji podejmowanej w sprawie unieważnienia egzaminu, która spełnia przesłanki uznania jej za decyzję administracyjną z wszelkimi tego konsekwencjami.

Planuje się:

1. doprecyzować, że rozstrzygnięcie podejmowane w sprawie unieważnienia egzaminu lub sprawdzianu ma formę decyzji administracyjnej;

2. wskazać, że od decyzji w sprawie unieważnienia sprawdzianu lub egzaminu, podjętej przez przewodniczącego szkolnego zespołu egzaminacyjnego, służy odwołanie do dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej, a od decyzji podjętej w pierwszej instancji przez dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej - do dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

Na ostateczną decyzję w tej sprawie służyłaby skarga do sadu administracyjnego na ogólnych zasadach.

3) Każda osoba przystępująca do egzaminu maturalnego ma zagwarantowane prawo wglądu do sprawdzonych swoich prac pisemnego egzaminu maturalnego ze zdawanych przedmiotów. Przepis ten jest respektowany. Prawo wglądu nie oznacza prawa do otrzymania kserokopii konkretnej pracy.

Przedstawiony pogląd na problem kopiowania prac pisemnego egzaminu maturalnego podzielił zespół prawników zewnętrznych opracowując na prośbę ministerstwa opinię prawną w tej sprawie.

Analogiczne stanowisko w sprawie, o której mowa, zajął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 27 lutego 2001 roku, sygn. akt I SA 1946/00,

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego pisemne prace egzaminacyjne należy traktować inaczej niż dokumenty, z którymi postępowanie regulują przepisy kpa. Prace egzaminacyjne związane są z ocenianiem wiedzy i umiejętności, podlegają więc nadzorowi pedagogicznemu, którego zasady ustala minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego zawarte zostały w przywołanym na wstępie rozporządzeniu z dnia 30 kwietnia 2007 r. Przepis § 107 przywołanego rozporządzenia stanowi, iż sprawdzony i oceniony arkusz egzaminacyjny, w tym karta odpowiedzi, są udostępniane absolwentowi do wglądu - na jego wniosek - w czasie i miejscu wskazanym przez dyrektora komisji okręgowej.

Z powyższego wynika, że sposób udostępnienia arkusza nie jest dowolny. Dyrektor komisji ma prawo i jednocześnie obowiązek umożliwić absolwentowi wyłącznie zapoznanie się z arkuszem. Wzmiankowany przepis nie pozwala na utrwalanie treści arkusza i zwielokrotnianie go w jakikolwiek sposób. Tak więc, wykluczone jest kserowanie materiałów egzaminacyjnych, bądź fotografowanie ich.

Gdyby zamiarem prawodawcy było umożliwienie także utrwalania arkusza egzaminacyjnego i zwielokrotniania go, mógłby ten zamiar wyrazić za pomocą jednoznacznych zwrotów językowych. Przykładowo, w kodeksie postępowania cywilnego (art. 9) odróżniono prawo do wglądu do akt od prawa do otrzymywania odpisów i wyciągów z akt.

Ustanowienie w przepisach prawa do otrzymania przez każdą osobę przystępującą do egzaminu maturalnego kserokopii prac pisemnych ze wszystkich zdawanych w konkretnej sesji

egzaminacyjnej przez tę osobę przedmiotów jest nieuzasadnione zarówno ze względów merytorycznych, jak i organizacyjnych.

Tylko do egzaminu maturalnego przystąpiło w ostatniej sesji ponad 430 tys. maturzystów. W części pisemnej rozwiązywali blisko 2 miliony wielostronicowych arkuszy egzaminacyjnych. Integralną częścią tych egzaminów jest tyle samo - około 2 000 000 -kart odpowiedzi. Bazując na wynikach dotychczas przeprowadzanego egzaminu dojrzałości można przewidywać, że do egzaminu maturalnego w każdej sesji przystępować będzie około 500 000 absolwentów konkretnego roku szkolnego. Prawo zezwala jednocześnie na ponowne przystąpienie do egzaminu maturalnego przez osoby, które już zdały ten egzamin, ale chcą podwyższyć wynik z konkretnego przedmiotu bądź zdać egzamin z przedmiotu dodatkowego. Praktyka pokaże, jaka będzie liczba osób przystępujących do egzaminu maturalnego w poszczególnych jego sesjach, można jednak spodziewać się co najmniej podwojonej liczby tegorocznych zdających. Odpowiednio zwiększą się liczby arkuszy egzaminacyjnych i kart odpowiedzi. Pisemne prace egzaminacyjne sprawdzane i przechowywane są w okręgowych komisjach egzaminacyjnych. Egzamin maturalny, w skali kraju, obsługuje 8 takich komisji. Każda z okręgowych komisji egzaminacyjnych musiałaby dysponować odpowiednią bazą lokalową, techniczną i kadrową, wolną od wykonywanych w tym czasie innych zadań komisji (a poza egzaminem maturalnym te same komisje egzaminacyjne przeprowadzają sprawdzian w 6 klasie szkoły podstawowej, egzamin gimnazjalny, egzaminy z przygotowania zawodowego, egzaminy eksternistyczne, oraz wykonują inne prace szkoleniowe, organizacyjne, sprawozdawcze, podsumowujące, informujące, przygotowują materiały do egzaminów próbnych, do ćwiczeń dla uczniów i dla nauczycieli, do badania efektów dydaktycznych na poziomie III klasy szkoły podstawowej itp.). do kserowania pisemnych prac egzaminu maturalnego (ze względu na rangę tych prac jako dokumentów, nie można ich wypożyczyć absolwentom do skserowania).

Kserowanie prac wymagałoby:

- odpowiedniego sprzętu (technicznie i ilościowa) i zatrudnienia dodatkowych osób do wyszukiwania odpowiednich prac w archiwum, kserowania, pakowania, wysyłania.
- pomieszczeń z wyposażeniem - dużych archiwów w każdej okręgowej komisji egzaminacyjnej (zabezpieczonych przed zalaniem, spalaniem, włamaniem. z całodobową ochroną). W każdej okręgowej komisji egzaminacyjnej trzeba byłoby gromadzić nawet kilka milionów prac - obecnie są niszczone po upływie 6 miesięcy od daty egzaminu,
- ekspertów przedmiotowych i prawników do prowadzenia korespondencji,
- dodatkowych środków finansowych na papier, sprzęt, wysyłkę, archiwum oraz dodatkowych środków na zatrudnienie pracowników wyłącznie do tego zadania.

Jak wynika z doświadczeń minionych sesji egzaminu maturalnego, kserokopie pisemnych prac maturalnych chcieliby dostać zarówno ci, którzy są niezadowoleni z wyników (nie zdali

egzaminu bądź osiągnięty wynik uważają za zbyt niski, zwłaszcza w aspekcie rywalizacji o miejsce na studiach) jak i inni -po prostu - na pamiętkę.

Niezadowoleni chcą otrzymać pracę w celu przekazania do oceny swoim nauczycielom, korepetytorom, znajomym profesorom szkół wyższych, którzy często, nie dysponując wiedzą ekspercką, nabytą podczas szkolenia egzaminatorów, formułują wadliwe opinie zarówno na temat samego egzaminu (wymagań, konstrukcji arkusza, poprawności merytorycznej itp.) jak i oceny konkretnej pracy. Narażalibyśmy w ten sposób autorytet egzaminatorów, którzy oceniając prace egzaminacyjne - dla nich anonimowe - podporządkowują się przyjętym, ujednoliconym w skali kraju, kryteriom oceniania.

W minionych sesjach przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów ukazywały się w internecie oferty gołosłownie proponujące udowodnienie – na podstawie skserowanej pracy, że można było uzyskać z tej pracy więcej punktów, a tym samym lepszy wynik sprawdzianu bądź egzaminu. Tymczasem ocenianie prac egzaminacyjnych jest procesem eksperckim, w którym nie wolno abstrahować od kluczowego dla jego przebiegu szkolenia egzaminatorów.

Zdaniem ministerstwa nie ma powodu do wspierania działań konfliktotwórczych. Wynikających z opiniowania zarówno arkuszy egzaminacyjnych jak i ocen egzaminów pisemnych przez nieprzygotowane do tego osoby.

Kserowanie prac nie ograniczy liczby skarg, podejrzeń, natomiast może doprowadzić do awantur w okręgowych komisjach egzaminacyjnych, włączenia w to mediów, dochodzenia, który egzaminator tak ocenił (kod egzaminatora sprawdzającego jest na karcie odpowiedzi). W rezultacie znacznie to utrudni lub wręcz uniemożliwi przeprowadzanie egzaminów zewnętrznych.

Prace skserowane można spreparować i pokazywać jako nieprawidłowo ocenione. W związku z tym oryginalne prace trzeba byłoby przechowywać przez dłuższy czas (co najmniej kilka lat), aby mieć materiał źródłowy w przypadku zażaleń, skarg, ośmieszaniu w mediach. Przykłady nieprawdziwych oświadczeń już mamy w odwołaniach pisanych przez zdających i ich rodziców (np. zarzuty zmieniania punktacji w pracach).

Należy pamiętać, że egzaminy zewnętrzne zastępują egzaminy wstępne prowadzone dotąd w szkołach odpowiednio programowo wyższych (licea, uczelnie). Naciski związane z przyjęciem kandydata na odpowiedni etap kształcenia, które przedtem były wywierane na dyrektorów liceów, komisje rekrutacyjne w szkołach bądź w uczelniach (w poszukiwaniu dodatkowych punktów), aktualnie koncentrują się w jednym miejscu -w odpowiedniej okręgowej komisji egzaminacyjnej. Cały system egzaminów zewnętrznych (wszystkie zadania związane z egzaminowaniem) obsługiwany jest przez 450 etatów, łącznie we wszystkich komisji egzaminacyjnych. Żeby zapewnić w miarę sprawne funkcjonowanie przy dopuszczeniu powszechnego kserowania prac egzaminów/sprawdzianów pisemnych, trzeba byłoby zapewnić znaczący wzrost zatrudnienia i daleko lepsze wyposażenie techniczne okręgowych komisji egzaminacyjnych. Znacznie zwiększyłyby to koszt przeprowadzania egzaminów.

Zdaniem ministerstwa, w systemie egzaminów zewnętrznych przestrzegane są prawa konstytucyjne.

4) Naczelny Sąd Administracyjny w *Postanowieniu* z 24 lutego 2000 roku (sygn. akt I SA 1428/99), stwierdził, między innymi, że postępowanie egzaminacyjne (egzaminowanie i ocenianie) nie ma cech postępowania administracyjnego. Należy przyjąć, że oceny otrzymane z egzaminów z poszczególnych przedmiotów (tak pisemnych jak i ustnych) nie są decyzjami administracyjnymi, natomiast absolwentów przystępujących do tych egzaminów nie można uważać za strony w rozumieniu art. 28 kpa. Pism w sprawie, o której mowa, nie można traktować jako decyzji administracyjnych, tym samym nie podlegają one zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W świetle powyższego zasadny jest przepis § 98 ust. 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 roku w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych - (Dz. U. Nr 83, poz.562. z późn. zm.) stanowiący o ostateczności oceny ustalonej przez okręgową komisję egzaminacyjną na wniosek odpowiedniego zespołu egzaminatorów.

Prace pisemnego egzaminu maturalnego oceniane są komisyjnie przez doświadczonych nauczycieli-przedmiotowców, którzy uzyskali status egzaminatora i są odpowiednio przeszkoleni do sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych w konkretnej sesji egzaminu tak, aby wszystkim zdającym, w skali całego kraju, stawiane były jednakowe wymagania, a oceny mogły być porównywalne niezależnie od komisji przeprowadzającej egzamin.

Żadna praca nie jest sprawdzana przez jednego egzaminatora.

Sprawdzanie odbywa się w warunkach skoszarowanych, co ułatwia wyjaśnianie wątpliwości oraz wymianę spostrzeżeń i wniosków. W sytuacjach szczególnych, kontaktują się ze sobą egzaminatorzy danego przedmiotu pracujący na rzecz różnych okręgowych komisji egzaminacyjnych.

Nad jakością pracy zespołów sprawdzających czuwa przewodniczący.

Ocena pracy ustalana jest zespołowo.

W zespołach sprawdzających prace egzaminacyjne pracują egzaminatorzy-weryfikatorzy, którzy kontrolują zasadność i poprawność oceniania prac.

Rozważając możliwości zmiany wyniku sprawdzianu lub egzaminu należy przede wszystkim zauważyć, że oceny sprawdzianu i egzaminów dokonują egzaminatorzy wpisani na listę egzaminatorów prowadzoną przez okręgową komisję egzaminacyjną. Ministerstwo ani Centralna Komisja Egzaminacyjna nie dysponują takimi egzaminatorami.

W miejsce budowania równoległej struktury weryfikującej wyniki sprawdzianu i egzaminów planuje się podjęcie działań skierowanych na podniesienie jakości pracy egzaminatorów okręgowych komisji egzaminacyjnych.

Natomiast zmiana punktacji pracy konkretnego egzaminu pisemnego np. w wyniku tzw. „wglądu” absolwenta do sprawdzonej i ocenionej pracy (jeśli przypadki takie w ramach okręgowych komisji egzaminacyjnych miały miejsce), co może spowodować również zmianę oceny tego egzaminu, nie wynika z wniesionego odwołania od ustalonej oceny określonego egzaminu, a jest autopoprawką tej okręgowej komisji egzaminacyjnej, której egzaminatorzy daną pracę sprawdzali i oceniali.

Jak zostało wyżej napisane planuje się podjęcie działań skierowanych na podniesienie jakości pracy egzaminatorów okręgowych komisji egzaminacyjnych. Praca egzaminatorów przebiega w pośpiechu, stresie, czasem w zdenerwowaniu i zmęczeniu. Dzieje się tak - między innymi - wskutek silnej presji społecznej, aby jak najszybciej ogłosić wyniki egzaminu oraz awansem formułowanych ataków na niezetelność ich pracy. Może się zatem zdarzyć, choć nie powinno, że w którejś z 2 000 000 prac punkty nie zostaną prawidłowo dodane, albo źle odczytana zostanie jakaś uwaga, dodatkowa informacja zdającego. Jeśli coś takiego miałyby miejsce, to komisja natychmiast dokona poprawki przez siebie ustalonego wyniku, swojej oceny, bez potrzeby ustalania procedur odwoławczych.

Sprawa ostateczności oceny egzaminu, ustalonej przez zespół egzaminatorów, diskutowana była na spotkaniu w siedzibie Rzecznika Praw Obywatelskich, jakie miało miejsce w dniu 5 grudnia 2005 roku, z udziałem Ministra Edukacji Narodowej oraz dyrektorów wszystkich komisji egzaminacyjnych. Zgodnie z sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich ministerstwo rozważy odpowiedni zapis dotyczący ostateczności oceny, o której mowa. w nowelizacji ustawy o systemie oświaty.

5) Obowiązkowy egzamin maturalny z matematyki jest naszym zobowiązaniem cywilizacyjnym. Sprawę tę mocno eksponowano w wystąpieniach podczas konferencji z rektorami szkół wyższych, o której mowa w punkcie 1) niniejszej odpowiedzi. Wszystkie uczelnie zgodnie prezentowały pogląd, że ocena z egzaminu z matematyki najlepiej charakteryzuje predyspozycje kandydata na studia. Opinię taką podzielają przedstawiciele uczelni bądź wydziałów humanistycznych. Wszyscy zgodnie wskazują na logiczność myślenia, poprawność wnioskowania, precyzję w formułowaniu opinii jaką kształci się poprzez nauczanie matematyki. Zdaniem uczestników spotkania efekty takie można otrzymać jedynie poprzez odpowiedni stosunek do realizowanych treści programowych z matematyki zarówno ze strony ucznia jak i nauczyciela. To z kolei może być zapewnione tylko wtedy, jeśli efekty tej pracy będą sprawdzane. A zatem istnieje potrzeba włączenia matematyki do obowiązkowych przedmiotów egzaminu maturalnego.

Oczywiście zakres sprawdzanej w ramach egzaminu maturalnego wiedzy i umiejętności z zakresu tego przedmiotu muszą być (i będą) zróżnicowane, niemniej jednak chociaż elementarnymi umiejętnościami, niezbędnymi w życiu codziennym, każdy maturzysta będzie musiał się wykazać.

Do roku 1982 matematyka była obowiązkowo zdawana na egzaminie dojrzałości. Następnie obowiązek ten pozostawiono tylko w określonych profilach kształcenia. W tym właśnie przedstawiciele uczelni dopatrują się przyczyn obniżenia efektów dydaktycznych w szkołach wyższych na przestrzeni ostatnich lat.

W aktualnym ustroju szkolnym odeszło się od profilowania klas w szkołach, których absolwenci przystępują do egzaminu maturalnego. Dlatego postuluje się, jak przed rokiem 1982, wprowadzenie obowiązkowego egzaminu maturalnego z matematyki dla wszystkich zdających z zachowaniem zróżnicowanych wymagań (do wyboru przez absolwenta).

Pierwsza wprowadzona w życie koncepcja egzaminu maturalnego zakładała powszechnie obowiązujący egzamin z matematyki. Absolwenci przystępujący do egzaminu maturalnego w 2002 roku obowiązkowo zdawali egzamin z matematyki. Następnie, Pani Minister Krystyna Łybacka wstrzymała przeprowadzanie egzaminu maturalnego do 2005 roku i podjęła decyzję o przeniesieniu matematyki do grupy przedmiotów „do wyboru”.

Ponownie decyzja o przywróceniu matematyki jako obowiązkowego przedmiotu maturalnego podjęta została w 2006 roku. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 164 poz.1154) wprowadziło matematykę jako obowiązkowy przedmiot egzaminu maturalnego począwszy od roku szkolnego 2008/2009,

Wobec licznych próśb uczniów i nauczycieli czteroletnich szkół ponadgimnazjalnych, uwagi na fakt, że uczniowie, o których mowa. w 2006 roku rozpoczynali naukę w klasie II szkoły ponadgimnazjalnej, przesunięto (rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r.) termin wprowadzenia obowiązkowego egzaminu maturalnego z matematyki o rok, to jest na sesję tego egzaminu w 2010 roku.

6) Ministerstwo prezentuje pogląd, że każdy akt prawny należy rozpatrywać całościowo. Nie powinno się formułować wniosków wyłącznie w odniesieniu do jednego konkretnego przepisu.

W § 57 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. przedstawiona została możliwość wyboru przez zdającego poziomu zdawania egzaminu maturalnego z przedmiotów obowiązkowych i dodatkowych (cyt.):

„§ 57. 1. Egzamin maturalny z **przedmiotów obowiązkowych może być zdawany na poziomie podstawowym albo na poziomie rozszerzonym, z wyjątkiem przedmiotów**, o których mowa w ust. 2 i 5. Wyboru poziomu egzaminu maturalnego z danego przedmiotu, w części ustnej i części pisemnej, zdający dokonuje w deklaracji, o której mowa w § 63 ust. 1.

2. Dla egzaminu maturalnego w części ustnej z języka polskiego i języka mniejszości narodowej nie określa się poziomu egzaminu.

3. Egzamin maturalny z **przedmiotów dodatkowych** jest zdawany na **poziomie rozszerzonym**, z wyjątkiem przedmiotów, o których mowa w ust. 4.

4. Dla egzaminu maturalnego w części ustnej z języka mniejszości etnicznej i języka regionalnego -języka kaszubskiego nie określa się poziomu egzaminu.

5. Absolwenci szkół lub oddziałów dwujęzycznych, którzy wybrali jako przedmiot obowiązkowy język obcy nowożytny, będący drugim językiem nauczania, zdają go, zarówno w części ustnej, jak i części pisemnej egzaminu maturalnego, na jednym poziomie, określonym w standardach wymagań, o których mowa w § 53 ust. 1.”.

Przepis ten jednoznacznie stanowi, że egzaminy z przedmiotów obowiązkowych mogą być zdawane na poziomie podstawowym albo na poziomie rozszerzonym z wyjątkiem opisanego w ust. 5 egzaminu z języka obcego nowożytnego, będącego drugim językiem nauczania, zdawanego jako przedmiot obowiązkowy.

W ust. 3 jest zapisane, że egzamin maturalny z przedmiotów dodatkowych jest zdawany na poziomie rozszerzonym. Nie ma tu wyłączenia dla języka obcego nowożytnego, będącego drugim językiem nauczania.

Jednocześnie w § 105 ust. 6. zostało zapisane (cyt.): „Zdający, który zdał egzamin maturalny z danego przedmiotu w części pisemnej na poziomie rozszerzonym, ma prawo przystąpić ponownie do egzaminu maturalnego z tego przedmiotu w części pisemnej na poziomie rozszerzonym.”

Ponieważ, jak z powyższego wynika, egzamin z języka obcego nowożytnego, będącego drugim językiem nauczania, wybranego jako przedmiot dodatkowy, może być zdawany wyłącznie na poziomie rozszerzonym, a więc, zgodnie z przywołanym § 105 ust. 6, jego wynik można poprawiać również wyłącznie na poziomie rozszerzonym.

Przywołana w wystąpieniu Pana Rzecznika regulacja zawarta jest w § 105 ust. 7 i dotyczy sytuacji, gdy egzamin zdawany jest na poziomie określonym dla absolwentów szkół lub oddziałów dwujęzycznych, a to - w świetle powyższego - możliwe jest tylko w przypadku wybrania tego języka jako przedmiotu obowiązkowego egzaminu.

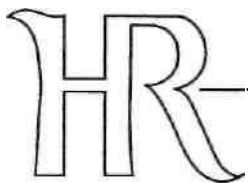
Biorąc pod uwagę opinię Pana Rzecznika na temat komunikatywności regulacji, o której mowa, rozważone zostanie, przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia z 30 kwietnia 2007 r., dopracowanie przepisu § 105 ust. 7.

7) Przyjmuję wszystkie uwagi zawarte w tym punkcie wystąpienia.

Uprzejmie informuję, że po spotkaniu w siedzibie Rzecznika Praw Obywatelskich, w dniu 5 grudnia 2005 roku, podjęte zostały prace nad wprowadzeniem do ustawy o systemie oświaty

określonych regulacji dotyczących egzaminu maturalnego oraz prace skierowane na zmianę, zarówno co do formy jak i zawartości merytorycznej, jednostronnie rozporządzenia. W sejmie został złożony projekt ustawy wprowadzającej zmiany do ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Zaproponowany został -między innymi - jednoznaczny zapis o ostatecznym charakterze oceny egzaminu maturalnego, ustalonej przez okręgową komisję egzaminacyjną, określono nadrzędną rolę Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w stosunku do komisji okręgowych i ustalono procedurę odwoławczą od decyzji dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej w sprawie unieważnienia egzaminu. Jednak z powodu niepełnej kadencji poprzedniego sejmiku, prace, o których mowa, zostały przerwane. Aktualnie wznowiono prace nad projektem ustawy, o którym mowa. Ministerstwo dąży do tego, aby proponowane zmiany możliwie najszybciej mogły stać się obowiązującym prawem.

/-/ Katarzyna Hall



Warszawa, 30 stycznia 2008

L. dz. 398/2008

Szanowny Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W nawiązaniu do odpowiedzi Pani Katarzyny Hall, Ministra Edukacji Narodowej na Pana wystąpienie w sprawie zasad przeprowadzania egzaminu maturalnego zwracamy się z prośbą o skorzystanie z konstytucyjnych uprawnień RPO i złożenie wniosku do Trybunatu Konstytucyjnego w powyższej sprawie.

W naszym przekonaniu ograniczenie prawa dostępu do arkusza egzaminacyjnego, niejasne zasady zaskarżenia procedury oceniania czy unieważnienia egzaminu maturalnego to naruszenie gwarancji konstytucyjnych praw człowieka. Korespondencja między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a MEN w tej kwestii trwa już kilka lat i wydaje się, iż sprawa winna być ostatecznie rozstrzygnięta przez Trybunał. Nie sposób zrozumieć jakie, w demokratycznym państwie prawa, mogą być racjonalne argumenty dla zakazu kopiowania arkusza egzaminu maturalnego, czy skarżenia procedury oceniania. Zewnętrzny egzamin maturalny decyduje o ważnych uprawnieniach jednostki i nie może mieć cech arbitralnych decyzji nie podlegających w żadnym stopniu kontroli sądowej.

Państwo ma obowiązek wprowadzania jasnych, przejrzystych procedur. Ma to szczególne znaczenie w wychowaniu młodego pokolenia, zwłaszcza, gdy tak wiele mówi się o edukacji dla demokracji.

Mamy nadzieję, że Pan Rzecznik podzieli nasze stanowisko.

Z wyrazami szacunku
/-/ *Marek Antoni Nowicki*
Prezes HFPC

Do wiadomości:
Pani Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-513066-I/05/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 24 kwietnia 2008 r.

Pan
Zbigniew Marciniak
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji dotyczącej sposobu i trybu przeprowadzania egzaminu maturalnego, regulowanego przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562 ze zm.), pragnę raz jeszcze uprzejmie podziękować za możliwość spotkania z Panem Ministrem i omówienia spornych kwestii dotyczących powyższej sprawy.

Jednocześnie, z uwagi na zbliżający się termin egzaminów maturalnych oraz w nawiązaniu do ustaleń ze spotkania, które odbyło się w moim Biurze w dniu 19 lutego 2008 r., działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na jakim etapie znajdują się obecnie prace nad zapowiedzianymi przez Ministerstwo Edukacji Narodowej zmianami w systemie przeprowadzania egzaminów maturalnych. W szczególności będę zobowiązany za odpowiedź na pytanie - czy tegoroczni maturzyści będą mieli możliwość wykonania kserokopii sprawdzonych i ocenionych arkuszy egzaminacyjnych, a także, jakie kroki podjęto w celu ujednoczenia zasad udostępniania absolwentom szkół ponadgimnazjalnych sprawdzonych i ocenionych prac maturalnych.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

Do wiadomości:
Pani Danuta Przywara
Prezes
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 WARSZAWA

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-513066-I/05/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Niespełna miesiąc temu zakończył się proces sprawdzania i oceniania egzaminów gimnazjalnych oraz egzaminów maturalnych, do których przystąpiło kilkaset tysięcy uczniów z całego kraju. Nieprawidłowości i uchybienia jakie miały miejsce podczas tegorocznej sesji egzaminów każą raz jeszcze przeanalizować sposób i tryb ich przeprowadzania tak, aby uniknąć podobnych błędów w przyszłości, a absolwentom gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych zapewnić możliwie rzetelną, obiektywną i fachową ocenę ich wiedzy i umiejętności.

W związku z powyższym, jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się w obowiązku poinformować Panią Minister o problemach sygnalizowanych w kierowanych do mnie skargach dotyczących tegorocznej sesji egzaminu gimnazjalnego oraz egzaminu maturalnego.

1. Realizacja podstawy programowej kształcenia ogólnego.

Najpilniejszym problemem, który znajduje odzwierciedlenie w kierowanych do mnie skargach wydaje się być kwestia realizacji przez nauczycieli szkolnych podstawy programowej kształcenia ogólnego, ustanowionej rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w *sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* (Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.).

Jak wskazuje analiza wyników tegorocznego egzaminu gimnazjalnego, poziom wiedzy i umiejętności absolwentów gimnazjów jest niepokojąco niski. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Centralną Komisję Egzaminacyjną średni wynik egzaminów to ok. 30 punktów (na 50 możliwych) uzyskanych z części humanistycznej i 27 punktów z części matematyczno - przyrodniczej. Szczególnie słabo wypadają tu uczniowie województw: lubuskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Krytycznie ocenić należy także wyniki przeprowadzonego w roku 2008 egzaminu maturalnego.

Ponadto, nieprawidłowości w realizacji podstawy programowej ujawniły się podczas części humanistycznej tegorocznego egzaminu gimnazjalnego. W niektórych szkołach i placówkach oświatowych nauczyciele języka polskiego nie omówili żadnej z dwóch lektur, do których odnosiło się wysoko punktowane pytanie w arkuszu egzaminacyjnym. W konsekwencji, uczniowie tych szkół zostali pozbawieni możliwości kształcenia w renomowanych liceach ogólnokształcących.

Rzetelność i konsekwencja w realizacji podstawy programowej w szkołach i placówkach oświatowych ma pierwszorzędne znaczenie w kontekście konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP). W ramach powyższego dzieci powinny mieć zagwarantowaną możliwość edukacji na najwyższym poziomie, przez co rozumie się m.in. właściwą organizację oraz efektywne wykorzystywanie zajęć lekcyjnych tak, aby zrealizować odgórnie ustaloną podstawę programową ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych. We wstępie do ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) czytamy ponadto, że kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, a szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że edukacja w gimnazjum oraz w szkołach ponadgimnazjalnych z samego założenia ma na celu przygotowanie do zdania odpowiednio - egzaminu gimnazjalnego lub egzaminu maturalnego, co umożliwi absolwentom podjęcie dalszego kształcenia.

Rozwiązania wymaga także problem swobody nauczycieli szkolnych w rozłożeniu w czasie obowiązkowych treści programowych. Zgodnie z § 33 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. *w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. Nr 83, poz. 562 ze zm.), egzamin gimnazjalny dla dzieci i młodzieży przeprowadza się w kwietniu w terminie ustalonym przez dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, natomiast w myśl § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 kwietnia 2002 r. *w sprawie organizacji roku szkolnego* (Dz. U. Nr 46, poz. 432 ze zm.), zajęcia dydaktyczno -wychowawcze kończą się w najbliższy piątek po dniu 18 czerwca. Co za tym idzie, niektóre treści programowe są realizowane już po przeprowadzonym egzaminie gimnazjalnym, który z natury rzeczy ma weryfikować wiedzę i umiejętności zdobyte w trakcie całej edukacji gimnazjalnej.

2. Błędy w pytaniach i zadaniach egzaminacyjnych.

Kolejnym problemem sygnalizowanym w kierowanych do mnie skargach były błędne lub nieprecyzyjne pytania i zadania w testach egzaminacyjnych. O nieprawidłowościach związanych z wieloznacznością pytań podczas tegorocznej sesji egzaminów szeroko informowały także środki masowego przekazu. Absolwenci szkół ponadgimnazjalnych oraz ich rodzice kwestionują zasadność i prawidłowość pytań z takich przedmiotów jak m.in.: język polski, wiedza o społeczeństwie, matematyka oraz fizyka.

Nie wdając się w ocenę konkretnych sformułowań z arkuszy egzaminacyjnych, należy podkreślić, że precyzyjność oraz jednoznaczność pytania ma znaczący wpływ na wynik końcowy egzaminu. Matura jest egzaminem zewnętrznym decydującym o możliwości dalszego kształcenia, zgodnie bowiem z art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Analogicznie kształtuje się funkcja egzaminu gimnazjalnego, który jest podstawą rekrutacji do liceów ogólnokształcących oraz innych szkół średnich. Co za tym idzie, obowiązkiem władzy publicznej jest dołożyć wszelkich starań, aby ocena uzyskana w drodze egzaminów kończących dany etap nauki możliwie wiernie odzwierciedlała rzeczywisty poziom wiedzy i umiejętności dzieci i młodzieży. Podstawowe znaczenie odgrywa tu rzetelne przygotowanie zestawów pytań i zadań egzaminacyjnych, a także przygotowanie tzw. klucza poprawnych odpowiedzi, którego elastyczność powinna uwzględniać wielość poprawnych rozwiązań, w tym rozwiązania niestandardowe.

3. Dostosowanie arkuszy egzaminacyjnych do potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku.

Ustawodawca w art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Oznacza to, że każdy kto wyróżnia się określonym poziomem wiedzy i umiejętności musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego typu i każdego szczebla (w tym na uczelni wyższej), a za nieuprawnione uznać należy wszelkie prawne lub faktyczne różnicowania o charakterze dyskryminacyjnym.

W tym kontekście, szczególnie istotna staje się sytuacja uczniów niepełnosprawnych, zwłaszcza zaś dzieci i młodzieży niewidomej lub niedowidzącej. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuję skargi uczniów, ich rodziców, a także nauczycieli specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych i organizacji działających na rzecz ochrony praw osób z dysfunkcją wzroku dotyczące dostosowania arkuszy egzaminacyjnych do potrzeb osób niepełnosprawnych. W kierowanych do mnie pismach, skarżący podnoszą że rozwiązania przyjęte w komunikacie Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w *sprawie szczegółowej informacji o sposobie dostosowania warunków i formy przeprowadzania egzaminu maturalnego od 2008 r.*, zawierają błędy i uniemożliwiają niewidomym i słabo widzącym uczniom prawidłowe rozwiązanie zadań. Podobne zastrzeżenia dotyczą arkuszy egzaminu gimnazjalnego. Wskazywane błędy i uchybienia dotyczą w szczególności dopuszczalnej ilości form graficznych (zwłaszcza w arkuszach egzaminacyjnych z przedmiotów: geografia, fizyka, chemia), a także opisów umieszczonych w arkuszach map, wykresów oraz tabel.

4. Problemy organizacyjne oraz nieprawidłowości przy sprawdzaniu i ocenianiu wypełnionych arkuszy egzaminacyjnych.

Na jakość przeprowadzonego egzaminu, niebagatelny wpływ mają warunki w jakich odbywa się egzamin, a także dostęp i przepływ informacji związany z zasadami oraz

obowiązującym zakresem przedmiotowym egzaminu. W świetle powyższego negatywnie ocenić należy sprzeczne informacje jakie w trakcie roku szkolnego 2007/2008 docierały do przyszłych maturzystów w związku z organizacją tzw. matury próbnej (ostatecznie maturę próbną zorganizowano w marcu br.), a także wyznaczanie w jednym dniu dwóch egzaminów maturalnych z przedmiotów nieobowiązkowych (w tej sesji w jednym dniu zorganizowano m.in. egzaminy na poziomie rozszerzonym z przedmiotów: język francuski i język hiszpański).

Nieprawidłowości wykryto także w procedurze sprawdzania i oceniania wypełnionych arkuszy egzaminów gimnazjalnych. Z tego powodu błędnie ustalono wyniki ok. 400 prac części matematyczno-przyrodniczej w całym kraju. Na uznanie zasługuje tu prawidłowa reakcja Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, jednak zasada budowania zaufania do organów państwa, a także potrzeba minimalizowania stresu związanego z tak ważnym wydarzeniem w życiu młodego człowieka każe dołożyć wszelkich starań, aby uniknąć podobnych błędów w przyszłości.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem obserwuję także kolejne zmiany na stanowisku dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Ciągłość i stabilność tej funkcji, zwłaszcza w tak szczególnym okresie jakim jest sesja egzaminów gimnazjalnych i maturalnych wydaje się być szczególnie pożądana.

5. Inne problemy sygnalizowane w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak wskazuje analiza skarg, które napłynęły do mojego Biura w trakcie tegorocznej sesji egzaminów, stale aktualne pozostają problemy wskazywane już przeze mnie w wystąpieniu do Pani Minister z dnia 31 grudnia 2007 r. (nr RPO-513066-I/05/AB). Mowa tu przede wszystkim o procedurze udostępniania do wglądu ucznia sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego z możliwością kserowania, a także procedurze odwołania od wyniku egzaminu gimnazjalnego i maturalnego.

Praktyka stosowana przez okręgowe komisje egzaminacyjne polegająca na ograniczeniu wglądu do ocenionych prac egzaminacyjnych do 20-25 minut oraz wyłączeniu możliwości kopiowania sprawdzonych arkuszy nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Do dnia dzisiejszego nie otrzymałem odpowiedzi na moje kolejne wystąpienie z dnia 24 kwietnia 2008 r. skierowane w tej sprawie do Ministerstwa Edukacji Narodowej.

W kontekście opisanych powyżej błędów w procedurze oceniania wypełnionych arkuszy egzaminacyjnych, szczególnego znaczenia nabiera natomiast sygnalizowany już wielokrotnie problem formalnego braku możliwości odwołania od wyników egzaminów gimnazjalnych i maturalnych.

Zgodnie z komunikatem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w sprawie błędnego ustalenia wyników z części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego, opublikowanym w dniu 20 czerwca 2008 r. na witrynie internetowej Centralnej Komisji, przeanalizowane ponownie oceny zostały *przesłane do szkół wraz z nowymi zaświadczeniami dla uczniów, którym poprawiono wyniki.*

Tymczasem normodawca nie przewidział możliwości zmiany wyniku egzaminów nawet z uwagi na oczywisty błąd rachunkowy lub pisarski. Stosownie bowiem do § 48 ust. 6 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, wynik sprawdzianu lub egzaminu gimnazjalnego ustalony przez komisję okręgową jest ostateczny. Analogiczne uregulowania dotyczą egzaminu maturalnego (§ 98 ust. 5 rozporządzenia). Na tym tle rodzi się pytanie - na podstawie jakiego przepisu powszechnie obowiązującego prawa okręgowe komisje egzaminacyjne zdecydowały o słusznej skądinąd zmianie wyników niektórych prac egzaminacyjnych w części matematyczno-przyrodniczej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zra.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku. W szczególności będę zobowiązany za udzielenie informacji o przyjętym sposobie postępowania w sprawie opisanych powyżej błędów w pytaniach i zadaniach egzaminacyjnych oraz odpowiedź na pytanie - na jakim etapie znajdują się obecnie zapowiedziane przez Panią Minister w piśmie z dnia 16 stycznia 2008 r. (nr DKOS-EZ-5031-04/08) prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o systemie oświaty.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOW-I/ZF-5031-37/08

Szanowny Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w związku z pismem RPO-513066-I/05/AB z 9 maja br. uprzejmie informuję, że:

Zgodnie z § 107 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w *sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz.U.Nr 83, poz.562, z późn. zm.) na wniosek zdającego sprawdzony i oceniony arkusz organizacyjny, w tym karta odpowiedzi, są udostępniane zdającemu do wglądu w miejscu i czasie wskazanym przez dyrektora komisji okręgowej.

Z powyższego wynika, że sposób udostępnienia arkusza nie jest dowolny. Dyrektor komisji ma prawo i jednocześnie obowiązek umożliwić absolwentowi **wyłącznie zapoznanie się** z arkuszem. W rozporządzeniu nie zapisano prawa do utrwalania arkusza egzaminacyjnego i zwielokrotniania go, tak jak np. w kodeksie postępowania cywilnego (art.9) odróżniono prawo do wglądu do akt od prawa do otrzymywania odpisów i wyciągów z akt.

Przywołany przepis rozporządzenia z 30 kwietnia 2007 r. nie zawiera w sobie prawa do utrwalania treści arkusza egzaminacyjnego bądź zwielokrotniania go w jakikolwiek sposób. Tak więc wykluczone jest kserowanie materiałów egzaminacyjnych bądź fotografowanie ich.

Jednocześnie zapewniam, że prace sprawdzane są bardzo starannie. Zgodnie z procedurą sprawdzania prac maturalnych, monitorowany jest proces porównywalnego oceniania w poszczególnych zespołach egzaminatorów. Każda praca jest sprawdzana przez dwóch odpowiednio przeszkolonych do danej sesji egzaminatorów oraz weryfikowana, a ustalona ocena, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, jest ostateczna i niepodważalna.

Przedstawiam szczegółową procedurę wglądu do maturalnych prac egzaminacyjnych, obowiązującą w 2008 roku:

1. Wniosek absolwenta, o którym mowa w rozporządzeniu 30 kwietnia 2007 r., kieruje się do dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej na piśmie. Wniosek może być przesłany pocztą faksom lub złożony bezpośrednio w OKE.
2. Wnioski o udostępnienie do wglądu przyjmowane są od 1 lipca 2008 r. W okręgowej komisji egzaminacyjnej prowadzony jest rejestr złożonych wniosków. Po otrzymaniu wniosku - bez zbędnej zwłoki OKE wysyła do absolwenta informację o terminie i miejscu udostępnienia arkuszy.
3. Udostępnienie do wglądu odbywa się w obecności pracownika OKE, który legitymuje absolwenta i dba, aby w czasie wglądu jego praca egzaminacyjna, czyli sprawdzony i oceniony arkusz egzaminacyjny, w tym karta odpowiedzi, nie zostały w jakikolwiek sposób zmienione lub zniszczone. Pracownik OKE, nie udziela informacji dotyczącej oceny udostępnionej pracy, nie udziela też konsultacji na temat rozwiązań zadań maturalnych.
4. Absolwent ma prawo zapoznać się dokładnie ze swoją pracą egzaminacyjną oraz sprawdzić liczbę punktów na pierwszej stronie karty odpowiedzi. Wgląd, o którym mowa w § 107 rozporządzenia z 30 kwietnia 2007 r. - w miejscu i czasie wskazanym przez dyrektora OKE - nie obejmuje możliwości fotografowania, kserowania lub kopiowania pracy egzaminacyjnej.
5. Okręgowa komisja egzaminacyjna rejestruje fakt udostępnienia do wglądu. Absolwent potwierdza to w dokumentacji własnym podpisem.

Jednocześnie informuję, że w Ministerstwie prowadzone są prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. *w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz.U.Nr 83, poz.562, z późn. zm) w zakresie zasad organizacji i przeprowadzania egzaminu maturalnego. Proponowane zmiany nie dotyczą jednak zasad wglądu do sprawdzonych i ocenionych arkuszy egzaminacyjnych.

w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Marciniak*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-513066-I/05/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 29 września 2008 r.

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Mając na uwadze nieprawidłowości i uchybienia jakie miały miejsce podczas tegorocznej sesji egzaminów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych, pismem z dnia 21 lipca 2008 r. (znak: RPO-513066-I/05/AB) zwróciłem się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat sposobu postępowania w przypadku błędów w pytaniach i zadaniach egzaminacyjnych, a także ustosunkowanie się do problemów poruszanych w kierowanych do mnie skargach tj.: realizacja podstawy programowej kształcenia ogólnego, dostosowanie arkuszy egzaminacyjnych do potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku oraz błędy w procedurze sprawdzania i oceniania wypełnionych arkuszy egzaminacyjnych. Niestety do dnia dzisiejszego nie otrzymałem odpowiedzi na przywołane wystąpienie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o spowodowanie przyśpieszenia udzielenia odpowiedzi w przedmiotowej sprawie. Ponadto będę zobowiązany za przedstawienie informacji na temat prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o systemie oświaty, w szczególności o zakresie i przedmiocie proponowanych zmian.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008.10.16

DKOW - ES - 5033 / 7 / 08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie kierowane do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie tegorocznej sesji egzaminów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych, uprzejmie informuję, że nauczyciele realizują w procesie nauczania cele edukacyjne, zapisane w podstawie programowej kształcenia ogólnego.

Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. Nr 83 poz. 562, z późn. zm.) i wszystkimi wcześniejszymi rozporządzeniami wydanymi od 1999 r. i regulującymi kwestie dotyczące przeprowadzania egzaminów zewnętrznych, egzamin gimnazjalny sprawdza wiadomości i umiejętności ustalone w standardach wymagań będących podstawą do przeprowadzania egzaminu w ostatnim roku nauki w gimnazjum. Zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 10 *ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem zasady, że wymagania powinny uwzględniać cele i zadania edukacyjne, zakres treści nauczania oraz umiejętności i osiągnięcia uczniów zawarte w odpowiednich podstawach programowych. Przy tym zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o podstawie programowej, należy przez to rozumieć obowiązkowe na danym etapie kształcenia zestawy celów i treści nauczania oraz umiejętności, a także zadania wychowawcze szkoły, które są uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i programach nauczania oraz umożliwiają ustalenie wymagań egzaminacyjnych. Formułując zadania egzaminacyjne, czyli stawiając wymagania uczniom, można więc odwoływać się do znajomości przez uczniów wszystkich wskazanych w niej treści, także obowiązkowych lektur.

Proponowane w przygotowywanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej reformie programowej zmiany pozwolą na uproszczenie prawa, przez zdefiniowanie w jednym dokumencie programowym zarówno treści kształcenia, jak i standardów wymagań egzaminacyjnych, sformułowanych językiem efektów kształcenia.

Prace pisemnego egzaminu maturalnego oceniane są komisyjnie przez doświadczonych nauczycieli przedmiotów, którzy uzyskali status egzaminatora i są odpowiednio przeszkoleni do sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych w konkretnej sesji egzaminu tak, aby wszystkim zdającym, w skali całego kraju, stawiane były jednakowe wymagania, a oceny mogły być porównywalne niezależnie od komisji przeprowadzającej egzamin. Żadna praca nie jest sprawdzana przez jednego egzaminatora. Nad jakością pracy zespołów sprawdzających czuwa przewodniczący. Ocena pracy ustalana jest zespołowo. W zespołach sprawdzających prace egzaminacyjne pracują także egzaminatorzy-weryfikatorzy, którzy kontrolują zasadność i poprawność oceniania prac.

Wyjaśniam, że polscy egzaminatorzy są bardzo dobrze przygotowani do swojej pracy, stanowią elitę zawodu. Wpisanie do rejestru egzaminatorów musi być poprzedzone szkoleniami potwierdzającymi kwalifikacje do kryterialnego oceniania prac egzaminacyjnych. W czasie każdej sesji egzaminatorzy są dodatkowo szkoleni, jak oceniać rozwiązania zadań egzaminacyjnych. Egzaminatorzy pracują w zespołach, mają więc możliwość ciągłej konsultacji, co zwiększa rzetelność i porównywalność oceniania. Na bieżąco, w przypadku każdej pracy maturalnej, sprawdzana jest prawidłowość zastosowania ogólnopolskich kryteriów oceniania. Praca zespołowa i weryfikacja oceny każdej pracy maturalnej to dorobek polskiego systemu, dający mu przewagę nad rozwiązaniami stosowanymi w innych krajach (np. w Wielkiej Brytanii egzaminatorzy nie pracują w zespołach). Sposób sprawdzania prac gwarantuje rzetelność oceny.

Informuję także, że nieścisłości lub błędy w zadaniach egzaminacyjnych z egzaminu maturalnego nie miały wpływu na wyniki uczniów, a analiza statystyczna wykazała, że zadania, w których zauważono owe błędy miały najwyższą rozwiązywalność. Wspomniane nieścisłości wynikały z dostosowania zagadnień będących przedmiotem zadań egzaminacyjnych do potrzeb szkolnej, a nie akademickiej, dydaktyki. Komisje egzaminacyjne starają się, aby treści zadań były zgodne zarówno ze standardami wymagań egzaminacyjnych, jak i z metodami nauczania w szkołach.

Pragnę jednocześnie poinformować, że w wypadku dostrzeżenia lub zgłoszenia jakiegokolwiek błędu w zestawach egzaminacyjnych komisje egzaminacyjne natychmiast podejmują działania mające na celu wyeliminowanie tych jego skutków, które mogłyby być niekorzystne dla zdających (włącznie z anulowaniem zadania). Natomiast zasady punktowania obowiązujące wszystkich egzaminatorów uwzględniają regułę, że za każdą zgodną z poleceniem, pełną i poprawną odpowiedź, choćby nieujęta w schemacie punktowania, zdający otrzymuje maksymalną liczbę punktów należnych za dane zadanie. Niezależnie od tego zdarzyły się, chociaż nie powinny wystąpić, błędy techniczne w trakcie druku i dystrybucji arkuszy i materiałów

egzaminacyjnych. W takich sytuacjach niezwłocznie podejmowane są działania, których celem jest naprawienie błędu oraz wyeliminowanie bądź zminimalizowanie ryzyka wystąpienia takich zjawisk.

Podzielam opinię Pana Rzecznika, że komisje egzaminacyjne muszą dokładać wszelkich starań, by zestawy zadań egzaminacyjnych zostały przygotowane rzetelnie. Służą temu procedury tworzenia tych zestawów, zgodnie z którymi zadania są standaryzowane i wielokrotnie recenzowane przez nauczycieli i pracowników naukowych zajmujących się dziedziną wiedzy objętą egzaminem.

Dostosowanie egzaminów do potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku odbywa się przy pełnej współpracy z Ośrodkiem Szkolno - Wychowawczym im. Róży Czackiej dla Dzieci Niewidomych w Laskach oraz z podobnymi ośrodkami w Gdańsku i w Krakowie, a także w konsultacji z tyflopedagogami z wyższych uczelni. Nauczyciele z tych ośrodków dostosowują arkusze egzaminacyjne, czyli przygotowują tzw. czarnodruk dla osób czytających brajla oraz zadania adaptowane do potrzeb uczniów słabowidzących. Dostosowanie to - poza odpowiednim powiększeniem czcionki - obejmuje wszelkie zawarte w arkuszu ikonograficzne źródła informacji. Ponadto uczniowie słabowidzący mogą korzystać podczas egzaminu z przyborów optycznych (np. lupy), w tym roku po raz pierwszy do szkoły, w której zdawała egzamin osoba słabowidząca, dostarczona została płyta CD z nagraniem arkusza egzaminacyjnego z danego przedmiotu, z której zdający mógł skorzystać podczas egzaminu, dostosowując wielkość obrazu do swoich potrzeb. Propozycje zestawów egzaminacyjnych do egzaminu gimnazjalnego są dostosowywane już na poziomie okręgowych komisji egzaminacyjnych, zawsze przez nauczycieli pracujących z uczniami słabowidzącymi lub niewidomymi albo w konsultacji z tymi nauczycielami. Dostosowanie obejmuje wszystkie elementy graficzne oraz odpowiednie powiększenie czcionki.

Odpowiadając na prośbę o przedstawienie informacji na temat prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o systemie oświaty, w szczególności o zakresie i przedmiocie proponowanych zmian uprzejmie informuję, że projekt *ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw* po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych i z partnerami społecznymi został w dniu 9 października 2008 r. przekazany na Komitet Rady Ministrów, który w dniu 13 października br. przyjął ten projekt i rekomendował go Radzie Ministrów. Projekt przewiduje następujące zmiany:

- upowszechnienie wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat, w tym obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci 5-letnich;
- zapewnienie lepszego dostępu do edukacji dla najmłodszych dzieci, poprzez obniżenie wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego do wieku 6 lat, umożliwiające wykorzystanie potencjału systemu szkolnego dla wyrównywania szans oraz wczesnego wykrywania uzdolnień; obniżenie wieku obowiązku szkolnego nastąpi w ciągu 3 kolejnych lat szkolnych (2009/2010 - 2011/2012), a decyzje o posłaniu dziecka 6-letniego do szkoły podstawowej

podejmować będą w tym okresie rodzice dziecka;

- zmiana definicji podstawy programowej i odejście od opracowywania propozycji standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów;
- odstąpienie od dopuszczania przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego oraz programów nauczania;
- odbiurokratyzowanie sprawowanego nadzoru pedagogicznego i jasny rozdział zadań między organy prowadzące szkoły oraz organy sprawujące nadzór pedagogiczny, będący elementem racjonalnej decentralizacji części kompetencji państwa w obszarze oświaty i wychowania;
- otwarcie polskiego systemu edukacji na świat poprzez stworzenie możliwości tworzenia oddziałów międzynarodowych;
- wspieranie integracji cudzoziemców w polskim systemie oświaty;
- doprecyzowanie przepisów dotyczących możliwości spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza szkołą (tzw. edukacja domowa);
- zwolnienie nieruchomości szkolnych z podatków i opłat;
- uchylenie przepisów dotyczących Ochotniczych Hufców Pracy;
- umożliwienie przejrzystości dotowania przez jednostki samorządu terytorialnego szkół publicznych i niepublicznych.

Minister Edukacji Narodowej z uwagą zapoznaje się z opiniami i refleksjami dotyczącymi polskiej edukacji, dlatego zgłoszone sugestie zostaną rozpatrzone przy tworzeniu bądź nowelizacji właściwych aktów prawnych, a doświadczenia każdej sesji egzaminacyjnej są wykorzystywane do doskonalenia systemu egzaminów zewnętrznych. Rozszerzany jest zakres szkoleń pracowników i współpracowników systemu egzaminacyjnego, w tym egzaminatorów. Okoliczności, które zaistniały w przeprowadzaniu egzaminów w 2008 roku, są także przedmiotem szczegółowej analizy.

w /z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Marciniak*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008-10-31

DKOW-1/UW-5031-4/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

Odpowiadając na pismo znak: RPO-513066-I/05/AB w sprawie prac nad zmianą zasad przeprowadzania egzaminów maturalnych uprzejmie informuję, że: Ministerstwo Edukacji Narodowej z dniem 25 września 2008 r. ukończyło prace nad zmianami do rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2007 r. w *sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562 z późn. zm.)*. Zmiany wynikające z ww. przepisu wchodzi w życie z dniem 1 września 2009 r. Rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw z dnia 6 października 2008 r. Nr 178, poz. 1097.

Jednocześnie wyjaśniam, że przepis § 107 ww. rozporządzenia stanowi, iż sprawdzony i oceniony arkusz egzaminacyjny, w tym karta odpowiedzi, są udostępniane absolwentowi do wglądu - na jego wniosek - w czasie i miejscu wskazanym przez dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej. Gdyby zamiarem prawodawcy było umożliwienie także utrwalania arkusza egzaminacyjnego i zwielokrotniania go, musiałby ten zamiar wyrazić w sposób jednoznaczny. Przykładowo, w kodeksie postępowania cywilnego (art. 9) odróżniono prawo do wglądu od prawa do otrzymania odpisów i wyciągów z akt. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zajął stanowisko w tej sprawie w postanowieniu z dnia 27 lutego 2001 r. (sygn. akt I S.A. 1946/00), pisemne prace egzaminacyjne należy traktować inaczej niż dokumenty, z którymi postępowanie regulują przepisy kpa. Prace egzaminacyjne związane z ocenianiem wiedzy i umiejętności podlegają nadzorowi pedagogicznemu, którego zasady ustala minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

Z powyższego wynika, że sposób udostępniania arkuszy nie jest dowolny. Wzmiankowany przepis nie pozwala na utrwalanie treści arkusza i zwielokrotnianie go w jakikolwiek sposób. Tak

więc wykluczone jest kserowanie materiałów egzaminacyjnych bądź fotografowanie ich, a także udostępnianie rozwiązanych arkuszy egzaminacyjnych w formie elektronicznej.

Dyrektor okręgowej komisji egzaminacyjnej ma obowiązek określenia zasad udostępniania ocenionych arkuszy egzaminacyjnych.

w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Marciniak

DKOW-ES-5033/6/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej (pismo RPO-513066-I/05/AB) dotyczące problemów sygnalizowanych w skargach kierowanych do Pana Rzecznika, uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

1. Realizacja podstawy programowej kształcenia ogólnego

Nauczyciele realizują w procesie nauczania cele edukacyjne, zapisane w podstawie programowej kształcenia ogólnego.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 10 *ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem zasady, że wymagania powinny uwzględniać cele i zadania edukacyjne, zakres treści nauczania oraz umiejętności i osiągnięcia uczniów zawarte w odpowiednich podstawach programowych. Przy tym, zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy, ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o podstawie programowej, należy przez to rozumieć obowiązkowe na danym etapie kształcenia zestawy celów i treści nauczania oraz umiejętności, a także zadania wychowawcze szkoły, które są uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i programach nauczania oraz umożliwiają ustalenie wymagań egzaminacyjnych. Formułując zadania egzaminacyjne, czyli stawiając wymagania uczniom, można więc odwoływać się do znajomości przez uczniów wszystkich wskazanych w niej treści, także obowiązkowych lektur.

W piśmie wskazuje Pan na „niepokojąco niski poziom wiedzy i umiejętności” absolwentów gimnazjów, przywołując jako dowód średnie wyniki krajowe z obu części egzaminu gimnazjalnego w 2008 roku. Nie można podzielić tej opinii, bowiem wyniki egzaminu z 2008 roku nie tylko nie odbiegają w istotny sposób od wyników z lat ubiegłych, ale ponadto wskazują na poprawność wykorzystanych narzędzi pomiaru i ich zgodność z metodologią pomiaru dydaktycznego, według której o osiągnięciach uczniów najlepiej można wnioskować na podstawie testów, których rozkład

wyników zbliżony jest do rozkładu normalnego, a średni wynik nie odbiega w istotny sposób od połowy liczby punktów możliwych do uzyskania (nie miałby żadnej wartości pedagogicznej i różnicującej egzamin, z którego wszyscy zdający uzyskaliby 90 - 100 punktów). Istotne natomiast jest badanie przyczyn terytorialnego zróżnicowania wyników egzaminów, o których Pan pisze, i podejmowania prób zmiany tego stanu. Dostrzegając wagę problemu, komisje egzaminacyjne inspirowały i inspirowały badania (w tym badania naukowe) w tej sprawie. Wyniki egzaminów z części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego były przedmiotem także szczególnego zainteresowania kuratorów oświaty. W wielu szkołach przygotowano programy naprawcze. Działając w trybie nadzoru pedagogicznego, kuratoria oświaty konsultując swe działania z komisjami egzaminacyjnymi, potwierdziły fakt nieomówienia wszystkich lektur obowiązkowych w niektórych gimnazjach i zbadały skalę tego problemu. Ministerstwo Edukacji Narodowej na bieżąco informowało o działaniach podejmowanych w tej sprawie (w tym tych, które miały na celu objęcie indywidualną opieką uczniów, których dotyczył problem). Zobowiązano organy sprawujące nadzór pedagogiczny nad szkołami do przypomnienia dyrektorom szkół o konieczności realizacji podstawy programowej. Każdy uczeń szkoły w której nie omówiono obu lektur, otrzymał dodatkową pisemną informację o liczbie punktów uzyskanych za każde zadanie sprawdzające umiejętność tworzenia tekstu. Na podstawie tej informacji dyrektorzy szkół ponad gimnazjalnych mogli oszacować, czy dany uczeń posiada kompetencje w tym zakresie porównywalne z uczniami, którzy dostali się w pierwszym etapie rekrutacji do jego szkoły. Wystosowano apel o rozważenie możliwości zwiększenia liczby miejsc w szkołach ponadgimnazjalnych w wypadku, gdyby dla któregoś z uczniów mających porównywalne umiejętności (i wyniki egzaminu) nie znalazło się ono podczas pierwszej rekrutacji. Kuratorzy oświaty zostali zobowiązani do indywidualnego prowadzenia spraw uczniów, którzy nie ze swej winy nie sprostali wymaganiom egzaminacyjnym, pilotowania ich procesu rekrutacji. Rekrutacja została zakończona i Ministerstwo nie odnotowało skarg dotyczących rekrutacji ze strony uczniów, których dotyczył problem zadania nr 32 na egzaminie gimnazjalnym.

2. Błędy w pytaniach i zadaniach egzaminacyjnych

Nieścisłości lub błędy w zadaniach egzaminacyjnych z egzaminu maturalnego nie miały wpływu na wyniki uczniów, a analiza statystyczna wykazała, że zadania, w których zauważono owe błędy miały najwyższą rozwiązywalność. Wspomniane nieścisłości wynikały z dostosowania zagadnień będących przedmiotem zadań egzaminacyjnych do potrzeb szkolnej, a nie akademickiej, dydaktyki. Komisje egzaminacyjne starają się, aby treści zadań były zgodne zarówno ze standardami wymagań egzaminacyjnych, jak i z metodami nauczania w szkołach.

Pragnę jednocześnie poinformować, że w wypadku dostrzeżenia lub zgłoszenia jakiegokolwiek błędu w zestawach egzaminacyjnych komisje egzaminacyjne natychmiast podejmują działania mające na celu wyeliminowanie tych jego skutków, które mogłyby być niekorzystne dla zdających (włącznie z anulowaniem zadania). Natomiast zasady punktowania obowiązujące wszystkich egzaminatorów uwzględniają regułę, że za każdą zgodną z poleceniem,

pełną i poprawną odpowiedź, choćby nieujęta w schemacie punktowania, zdający otrzymuje maksymalną liczbę punktów należnych za dane zadanie. Niezależnie od tego zdarzyły się, chociaż nie powinny wystąpić, błędy techniczne w trakcie druku i dystrybucji arkuszy i materiałów egzaminacyjnych. W takich sytuacjach niezwłocznie podejmowane są działania, których celem jest naprawienie błędu oraz wyeliminowanie bądź zminimalizowanie ryzyka wystąpienia takich zjawisk.

Podzielam opinię Pana Rzecznika, że komisje egzaminacyjne muszą dokładać wszelkich starań, by zestawy zadań egzaminacyjnych zostały przygotowane rzetelnie. Służą temu procedury tworzenia tych zestawów, zgodnie z którymi zadania są standaryzowane i wielokrotnie recenzowane przez nauczycieli i pracowników naukowych zajmujących się dziedziną wiedzy objętą egzaminem.

3. Dostosowanie arkuszy egzaminacyjnych do potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku.

Dostosowanie egzaminów do potrzeb uczniów z dysfunkcją wzroku odbywa się przy pełnej współpracy z Ośrodkiem Szkolno - Wychowawczym im. Róży Czackiej dla Dzieci Niewidomych w Laskach oraz z podobnymi ośrodkami w Gdańsku i w Krakowie, a także w konsultacji z tyflopedagogami z uczelni. Nauczyciele z tych ośrodków dostosowują arkusze egzaminacyjne, czyli przygotowują tzw. czarnodruk, dla osób czytających w alfabecie brajla oraz zadania adaptowane do potrzeb uczniów słabo widzących. Dostosowanie to - poza odpowiednim powiększeniem czcionki - obejmuje wszelkie zawarte w arkuszu ikonograficzne źródła informacji. Ponadto uczniowie słabo widzący mogą korzystać podczas egzaminu z przyborów optycznych (np. lupy), w tym roku po raz pierwszy do szkoły, w której zdawała egzamin osoba słabo widząca, dostarczona została płyta CD z nagrany arkuszem egzaminacyjnym z danego przedmiotu, z której zdający mógł skorzystać podczas egzaminu, dostosowując wielkość obrazu do swoich potrzeb. Propozycje zestawów egzaminacyjnych do egzaminu gimnazjalnego są dostosowywane już na poziomie okręgowych komisji egzaminacyjnych, zawsze przez nauczycieli pracujących z uczniami słabo widzącymi lub niewidomymi albo w konsultacji z tymi nauczycielami. Dostosowanie obejmuje wszystkie elementy graficzne oraz odpowiednie powiększenie czcionki.

Dziękując za przedstawione spostrzeżenia i uwagi pragnę zapewnić, że Minister Edukacji Narodowej z uwagą zapoznaje się z opiniami i ocenami dotyczącymi polskiej edukacji, dlatego zgłoszone sugestie zostaną rozpatrzone przy tworzeniu bądź nowelizacji właściwych aktów prawnych, a doświadczenia każdej sesji egzaminacyjnej są wykorzystywane do doskonalenia systemu egzaminów zewnętrznych. Okoliczności, które zaistniały w przeprowadzaniu egzaminów w 2008 roku, są także przedmiotem szczegółowej analizy.

Z wyrazami szacunku
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Marciniak*

RPO-528075-I/06/KŁ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. dr Michał Seweryński
Minister Edukacji i Szkolnictwa Wyższego

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W ubiegłym roku skierowałem do ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej i Sportu wystąpienie w sprawie nowych zasad wstępu na studia, a w szczególności problemu nierównego traktowania podczas postępowania rekrutacyjnego kandydatów na studia posiadających tzw. „starą maturę” (wystąpienie RPO z dnia 27 lipca 2005 r. RPO-508992-I/04/KŁ).

Wprowadzenie zapowiadanej od kilku lat nowej matury oraz zmiana, w związku z powyższym, zasad naboru na studia przez szkoły wyższe ujawniło, iż w okresie przejściowym brak jest porozumienia co do zasad rekrutacji na studia, które uwzględniałyby interesy zarówno „starych”, jak i „nowych” maturzystów.

Pomimo upływu czasu, przedstawione w poprzednim wystąpieniu kwestie nadal pozostają aktualne, o czym świadczą napływające do mnie skargi młodych ludzi, którzy legitymują się tzw. „starą maturą”. Piszący do mnie kandydaci na studia stawiają zarzut, iż ustalone przez szkoły wyższe zasady naboru na studia naruszają ich konstytucyjne prawo równego dostępu do wykształcenia. Osoby z tzw. „starą maturą” znajdują się bowiem w sytuacji nieporównywalnie gorszej, niż osoby z tzw. „nową maturą”, jeżeli chodzi o postępowanie rekrutacyjne na studia. Zgodnie z art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365), podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego, zaś Senat uczelni ustala, jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na studia. W przypadku gdy podstawę przyjęcia na studia stanowią wyniki egzaminu dojrzałości, Senat uczelni może przeprowadzić egzaminy wstępne (art. 169 ust. 4).

Z docierających do mnie sygnałów wynika jednak, iż nie wszystkie uczelnie mają zamiar organizować dodatkowe egzaminy wstępne. Taka sytuacja jest m.in. na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu, gdzie zasady rekrutacji nie uwzględniają kandydatów zdających maturę

w starym systemie (np. na kierunek socjologia -*Trybuna z dnia 9 marca 2006 r.*, „*Indeks nie dla wszystkich*”). Osoby legitymujące się tzw. „starą maturą”, w przypadku braku na świadectwie dojrzałości oceny z przedmiotu, który jest brany pod uwagę przy rekrutacji na dany kierunek studiów, nie mają możliwości zdawania dodatkowego egzaminu wstępnego na studia, natomiast brak oceny na maturze z tego przedmiotu jest równoznaczny z przyznaniem 0 punktów. Nadto, osoby zdające nową maturę na poziomie rozszerzonym, mają punktację naliczaną podwójnie. „Starzy maturzyści” nie mają więc żadnych szans z osobami z nową maturą.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie przejściowym, do czasu ustalenia jednolitych standardów naboru na studia, wskazany byłby obowiązek organizowania przez uczelnie wyższe dodatkowych egzaminów wstępnych, które umożliwiłyby wszystkim kandydatom na studia równą szansę w dostępie na wymarzony kierunek.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. - Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra, mając na uwadze konstytucyjną zasadę równości i dobro tegorocznych kandydatów na studia z tzw. „starą” i „nową” maturą, o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
NAUKI I SZKOLNICTWA
WYŻSZEGO**

Warszawa, 2006-05-31

DSW.R-4122/90/06

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo RPO-528075-I/06/KŁ z dnia 10 maja 2006 r., przekazuję następujące informacje.

Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym jak również Ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365), która weszła w życie z dniem 1 września 2005 roku, o zasadach i trybie przyjęć na studia decydują senaty poszczególnych szkół wyższych. W praktyce oznacza to, iż senaty określają przedmioty, z których wyniki uzyskane przez kandydata będą stanowiły podstawę przyjęcia na studia.

Uchwała senatu w powyższej sprawie powinna być podana do wiadomości publicznej do 31 maja roku poprzedzającego rok akademicki, którego uchwała dotyczy. W przypadku roku akademickiego 2006/2007 był to termin 31 maja 2005 roku.

Nowe prawo o szkolnictwie wyższym nie zawiera przepisów przejściowych dostosowujących zasady przeprowadzania rekrutacji w roku akademickim 2006/2007, określone na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów ustawowych, do nowych uregulowań prawnych. Dlatego też należało ustalić, czy i w jakim zakresie obowiązują uchwały podjęte przez senaty w sprawie zasad rekrutacji na studia w roku akademickim 2006/2007.

Przepisy art. 169 Ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym weszły w życie 1 września 2005 r. z czego wynika, iż ustawodawca nie przewidział późniejszego terminu wejścia w życie tych przepisów, co dawałoby podstawę do wnioskowania, że zamierzał on zachować ustalone dotychczas zasady rekrutacji na najbliższy rok. Trudno więc było przyjąć, iż uchwały senatów podjęte na podstawie starej ustawy w całości zachowują moc, gdyż prowadziłyby to do sytuacji, w

której obowiązywałyby uchwały niezgodne z obowiązującą ustawą. Zastosowanie natomiast zasady bezpośredniego działania nowego prawa i uznanie, że z chwilą uchylecia ustawy, na podstawie której uchwały te zostały podjęte tracą moc, prowadziłyby do sytuacji, w której nie istniałyby żadne akty określające zasady i tryb rekrutacji na studia w roku akademickim 2006/2007, bowiem upłynął już ustawowy termin, w jakim dopuszczalne jest podejmowanie tych uchwał. Dlatego też przyjęto rozwiązanie polegające na uznaniu, że uchwały podjęte na podstawie dotychczasowego prawa zachowują moc w zakresie, w jakim nie są one sprzeczne z obowiązującym prawem.

Zgodnie z art. 169 ust. 3, podstawę przyjęcia na studia stanowią wyniki egzaminu maturalnego, zaś senat uczelni ustalając warunki i tryb rekrutacji określa jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na studia. Ponadto ustawa stanowi, że dodatkowe egzaminy wstępne uczelnia może przeprowadzić, za zgodą ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, tylko w przypadku konieczności sprawdzenia wiedzy lub umiejętności niesprawdzanych w trybie egzaminu maturalnego lub gdy osoba ubiegająca się o przyjęcie na studia posiada świadectwo dojrzałości uzyskane za granicą.

Oznacza to, iż z chwilą wejścia w życie Ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, zachowują moc te postanowienia uchwał senatów uczelni, które przewidywały dla kandydatów z „nową maturą” przeprowadzenie rekrutacji w oparciu o wyniki egzaminu maturalnego.

Tak więc, w przypadku kandydatów ze świadectwem dojrzałości „nowej matury” będą to wyniki z przedmiotów określonych dla danego kierunku studiów, uzyskane przez kandydata na egzaminie maturalnym i ewentualnie dodatkowych egzaminów, na przeprowadzenie których wyrazi zgodę minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

Na podstawie uchwał senatów szkół wyższych można stwierdzić, iż postępowanie kwalifikacyjne na studia w roku 2006/2007 dla kandydatów, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości w systemie tzw. „starej matury”, lecz z różnych przyczyn nie ubiegali się (lub nie zostali przyjęci) na studia, prowadzone będzie (analogicznie jak w roku 2005) na podstawie wyników z tych samych przedmiotów co dla kandydatów z „nową maturą”, uzyskanych przez kandydata ze sprawdzianów przeprowadzanych przez uczelnię (tradycyjny egzamin pisemny, egzamin ustny, rozmowa kwalifikacyjna, sprawdzian predyspozycji i uzdolnień itp.), wyników uzyskanych na świadectwie dojrzałości lub na świadectwie ukończenia szkoły (przy braku oceny z danego przedmiotu na świadectwie dojrzałości)

Konieczność określenia zróżnicowanych kryteriów przyjęć, dostosowanych do kandydatów uzyskujących świadectwo dojrzałości w systemie „nowej” lub „starej matury”, wymagała od uczelni zastosowania takich zasad przeliczania wyników „nowej matury” na system ocen wyników egzaminów wstępnych organizowanych przez uczelnię, które pozwolą na umieszczenie na liście przyjętych na studia „najlepszych” kandydatów - bez względu na rok i system uzyskania świadectwa dojrzałości. Zdecydowana większość uczelni dokonuje kwalifikacji na studia na podstawie wspólnych list rankingowych dla wszystkich kandydatów.

W dziewiętnastu uczelniach publicznych przyjęto zasadę podziału planowanej liczby miejsc na danym kierunku studiów proporcjonalnie do liczby kandydatów ze świadectwem dojrzałości uzyskanym w systemie „nowej matury” i „starej matury”.

Uchwalając zasady przyjęć na studia uczelnie przywiązują dużą wagę do zachowania porównywalności wymagań stawianych kandydatom z „nową maturą” i „starą maturą”. Problem ten podnoszony jest na wszystkich spotkaniach z kierownictwami uczelni. Stosowanie tej zasady wydaje się w pełni uzasadnione, chociaż budzi też niezadowolenie u pewnej grupy maturzystów. I tak np. w przypadku egzaminów na kierunek lekarski i lekarsko dentystyczny kandydaci z „nową maturą” uważają, iż zdawania z trzech przedmiotów egzaminu maturalnego jest o wiele trudniejsze niż zdawanie z tych samych przedmiotów egzaminu organizowanego przez uczelnię.

Niektóre uczelnie rezygnują z przeprowadzania dla kandydatów ze świadectwem dojrzałości uzyskanym w systemie „starej matury” egzaminów wstępnych przeprowadzanych przez uczelnię, zastępując je konkursem wyników na świadectwie dojrzałości lub świadectwie ukończenia szkoły. Jest to uzasadnione chociażby malejącą liczbą kandydatów z takim świadectwem, ale również (jak informują uczelnie) zachowaniem porównywalności kryteriów kwalifikacyjnych dla kandydatów, bez względu na system uzyskania świadectwa dojrzałości.

Senaty uczelni mają prawo do wprowadzania takich zmian. Jednak dla wielu kandydatów, zakładających możliwość zdawania egzaminu na uczelni, jest to zaskoczeniem -bardzo często przykrym. Kandydat wybierając przedmioty (liczba przedmiotów była ograniczona) na egzaminie dojrzałości nie zawsze przewidywał, iż oceny z nich uzyskane będą stanowiły podstawę kwalifikacji na studia. Wyniki uzyskane na świadectwie ukończenia szkoły, uwzględniane przy braku danych przedmiotów na świadectwie dojrzałości, są zwykle niżej punktowane.

Fakt, iż decyzje w sprawie zasad przyjęć na studia pozostają w gestii poszczególnych uczelni, powoduje zróżnicowanie tychże zasad nie tylko między uczelniami, ale również na poszczególne kierunki, lub nawet specjalności, w danej uczelni.

Było to przyczyną w ubiegłym roku, iż w niektórych uczelniach i na niektóre kierunki studiów prawie wszystkie planowane miejsca zostały zajęte przez kandydatów z „nową maturą” lub ze „starą maturą”. Tak np. na kierunek „psychologia”: na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy: na 80 przyjętych osób - 78 to kandydaci z „nową maturą”, na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie - na 99 przyjętych osób: tylko 4 osoby to kandydaci z „nową maturą”.

Uchwały określające zasady przyjęć na rok akademicki 2006/2007 zostały podjęte w maju 2005 roku, a więc przed rekrutacją 2005. Tym samym doświadczenia zdobyte w ubiegłorocznej rekrutacji będą mogły być w pełni uwzględnione w odniesieniu do roku akademickiego 2007/2008.

Tegoroczna rekrutacja będzie odbywać się po raz drugi z uwzględnieniem wyników „nowej matury”. Uczelnie zapewniają, że dołożą wszelkich starań, aby rekrutacja na studia w roku

akademickim 2006/2007 została przeprowadzona sprawnie i aby zmiany wprowadzone nową ustawą nie miały niekorzystnego wpływu na przebieg postępowania kwalifikacyjnego.

Przebieg tegorocznej rekrutacji będzie przedmiotem wnikliwej analizy, która posłuży do dokonania ewentualnych korekt w latach następnych.

Z wyrazami szacunku
Wz. *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *prof. dr hab. Stefan JURGA*

Pan
Roman Giertych
Minister Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze,

Przedstawione przez Pana propozycje zmian obowiązujących regulacji prawnych co do zasad przeprowadzania i oceny egzaminu maturalnego obligują również Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka, do których przyłącza się Społeczny Rzecznik Praw Ucznia, do zajęcia stanowiska w tej sprawie. Pragniemy wyrazić nasz sprzeciw wobec Pańskiej idei, nawet jeśli - zdaniem Pana - nosi ona znamiona wyjścia naprzeciw trudnej sytuacji ponad 20% tegorocznych maturzystów, którzy na egzaminie uzyskali przynajmniej z jednego przedmiotu mniej niż 30 procent punktów, wymaganych do zaliczenia.

Zamiar zmiany obowiązujących przepisów zawartych w art. 58 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U., Nr 199, poz. 2046 ze zm.), który jednoznacznie określa zasady zaliczania egzaminu maturalnego uważamy za niepokojący.

W myśl przepisów Rozporządzenia standardy wymagań opracowuje Centralna Komisja Egzaminacyjna (art. 9a Ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty - Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Komisja ta przygotowuje i ogłasza informatory zawierające opis zakresu egzaminu, przykładowe zadania i testy oraz kryteria oceny (art. 9a ust. 2, pkt. lb). W przywołanym Rozporządzeniu nie ma mowy o jakiegokolwiek możliwości dokonywania korekty zmian z góry określonych procentowych granic w ocenie wyników egzaminu maturalnego. W myśl powołanych przepisów egzamin maturalny jest uznawany za niezdany w przypadku, gdy zdający uzyskał z któregoś przedmiotu obowiązkowego mniej niż 30 procent punktów możliwych do uzyskania. Powyższe postanowienia są jednoznaczne w swej treści i nie pozwalają na zmianę warunków egzaminu w ciągu roku szkolnego, w którym uczeń przystępuje do matury. Propozycja wprowadzenia doraźnych zmian w obowiązujących przepisach, jest niezgodna z zasadą nieretroaktywności prawa; naruszenie tej zasady może uzasadniać wystąpienie z wnioskiem zaskarżającym do Trybunału Konstytucyjnego.

Stanowisko wyrażone przez Pana Ministra Edukacji Narodowej, nawet jeżeli wynika z dobrych intencji, podważa zasadę zaufania do standardów państwa prawnego i elementarnych zasad sprawiedliwości, co w nauczaniu i wychowaniu młodego pokolenia ma szczególne znaczenie. Nie należy dopuścić do obniżania ustalonych – i tak nie najwyższych - jednoznacznych wymogów stawianych uczniom. Dodatkowym skutkiem podważania raz wprowadzonych kryteriów oceny może być w naszym przekonaniu zmniejszanie się zaufania młodych obywateli do państwa, czego nie można pogodzić z tak drogim Panu Ministrowi, a podzielanym przez nas zaangażowaniem w kształtowanie patriotycznych postaw młodzieży.

Zewnętrzny egzamin maturalny jest elementem całego zintegrowanego systemu i może być zmieniany z uwzględnieniem wszelkich konsekwencji dla tegoż systemu. Zmiany mogą być uzasadnione, ale przed ich wprowadzeniem muszą być przemyślane i konsultowane w szerokim gremium z uwzględnieniem opinii niezależnych specjalistów w dziedzinie nauczania i wychowania. Proponowana przez Pana Ministra zmiana zasady otrzymania świadectwa maturalnego obniża jego rangę i podważa wiarygodność wyników, co może spowodować również poważne perturbacje w naborze kandydatów na wyższe uczelnie bez egzaminów wstępnych.

Mając na względzie powyższe argumenty Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka, do których przyłącza się Społeczny Rzecznik Praw Ucznia zwracają się do Pana Ministra o wycofanie się z przedłożonej zapowiedzi modyfikacji obowiązujących zasad oceny egzaminu dojrzałości.

Korzystając ze sposobności, dodatkowo pragniemy również zwrócić Pana uwagę na następujące kwestie.

Publiczna debata, a także sygnały od rodziców nauczycieli i dziennikarzy, związane ze skróceniem roku szkolnego 2005/2006 oraz zapowiedzią przesunięcia terminu rozpoczęcia roku szkolnego 2006/2007 z 1 na 4 września, są okazją do zajęcia stanowiska w sprawie efektywności wykorzystania czasu nauki w trakcie roku szkolnego. Jesteśmy przekonani, że w ramach prawa do nauki dzieci powinny mieć zagwarantowaną możliwość edukacji na najwyższym poziomie, na miarę swoich możliwości. Nasz niepokój budzą sygnały o niewłaściwej organizacji i nieodpowiednim wykorzystaniu zajęć lekcyjnych w sytuacjach:

- po rozpoczęciu roku szkolnego zbyt długo trwającej realizacji „tymczasowych” planów zajęć;
- zastępstw w okresie odbywających się sprawdzianów i egzaminów szkolnych;
- wyznaczania terminów sprawdzianów i egzaminów przed końcem realizacji podstaw programowych, podczas gdy ich tematyka dotyczy całości planowanych i zrealizowanych programów nauczania;
- zastępstw doraźnych na czas absencji nauczyciela danego przedmiotu, łączenie klas, itp.;
- w okresie wyjazdów części dzieci np. na wycieczki, „zielone szkoły”, wyjazdy integracyjne,

łączenia klas i prowadzenia zajęć z dziećmi, które pozostały w szkole;

- w okresie po posiedzeniach klasyfikacyjnych rad pedagogicznych - przed zakończeniem zajęć dydaktycznych w roku szkolnym - zbyt długiego okresu nieefektywnego wykorzystywania zajęć;
- przyzwyczajania młodych ludzi do „długich weekendów” (częste możliwości „odrabiania” dni przypadających pomiędzy dniami wolnymi, lub traktowania „ulgowo” ostatniego dnia roboczego w szkole).

Uważamy, że planowanie organizacji pracy szkoły powinno mieć na względzie dobro dziecka i efektywne wykorzystanie zajęć szkolnych, w sytuacjach uzasadnionych zastępstw lub łączenia klas dzieci powinny mieć zagwarantowaną realizację planowanych zajęć przedmiotowych.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka, do których przyłącza się Społeczny Rzecznik Praw Ucznia zwracają się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska, na ile zasygnalizowane zjawiska rzutują na efektywność procesu edukacji, a w przypadku potwierdzenia stosowania przez szkoły nagannych praktyk, o podjęcie odpowiednich działań naprawczych we współpracy z organami prowadzącymi szkoły.

Łączymy wyrazy szacunku

/-/ Ewa Sowińska
Rzecznik Praw Dziecka

/-/ dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOS-1/EZ-5031-89/06

Szanowny Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

w związku z pismem RPO-536499/XI/06 z 18 lipca br., uprzejmie informuję:

przygotowana nowelizacja rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych, w zakresie zasad przeprowadzania egzaminu maturalnego, wynika:

- z analizy przebiegu kolejnej sesji tego egzaminu,
- wniosków wynikających z jej podsumowania, w tym dotyczących uzyskiwanych przez absolwentów wyników egzaminów,
- napływających ze środowisk akademickich, organizacji i instytucji oraz od osób fizycznych opinii, uwag i postulatów.

Wśród tych ostatnich dominowały dwa:

- 1) wprowadzenie obowiązkowego dla wszystkich zdających egzaminu maturalnego z matematyki,
- 2) skrócenie czasu trwania egzaminu, w tym oczekiwania na jego wynik.

Nowelizacja rozporządzenia, o której mowa, nie zmienia zakresu wymagań egzaminacyjnych ani zasad oceniania wyników egzaminu. Dlatego aktualne pozostają standardy wymagań egzaminacyjnych oraz *Informatory maturalne* w części istotnej dla przyszłego maturzysty, to znaczy w części określającej wymagania, przykładowe zadania egzaminacyjne oraz zasady punktowania odpowiedzi i rozwiązań.

W związku z wprowadzeniem obowiązkowego dla wszystkich zdających egzaminu maturalnego z matematyki, w aspekcie często formułowanych uwag, że osoby wyjątkowo uzdolnione humanistycznie bądź artystycznie (tu obawy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego) mogą mieć problemy z uzyskaniem świadectwa dojrzałości z powodu nieotrzymania wymaganych 30% punktów z egzaminu z tego przedmiotu, zdecydowano o innym określeniu „zdania egzaminu maturalnego”, a tym samym spełnienia warunków do świadectwa dojrzałości.

W projekcie rozporządzenia ustalono, że dla zdania matury, w przypadku jednego przedmiotu obowiązkowego, procent uzyskanych punktów może być mniejszy od 30, z tym, że średnia liczba punktów uzyskanych ze wszystkich egzaminów z przedmiotów obowiązkowych musi wynosić co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania. Jednocześnie ustalono sposób obliczania tej średniej w przypadku, gdy choć część przedmiotów obowiązkowych zdawana była na poziomie rozszerzonym.

Zmiana warunku zdania matury nie obejmuje tych maturzystów, którym unieważniono egzamin, lub którzy nie przystąpili do co najmniej jednego egzaminu z przedmiotu obowiązkowego.

W kolejnych latach, o przyjęcie na studia na podstawie wyników egzaminu maturalnego, rywalizować ze sobą mogą kandydaci ze świadectwami dojrzałości wydanymi od roku 2005. Sytuacja, w której kandydaci z tych lat uzyskali takie same wyniki na egzaminie maturalnym (nie osiągnęli z jednego przedmiotu obowiązkowego wymaganej granicy 30% punktów, ale ze wszystkich przedmiotów uzyskali średnią co najmniej 30% punktów), a tylko niektórzy mają świadectwo dojrzałości, bo od pewnego roku obowiązywałyby nowe zasady uznania „zdanego egzaminu maturalnego”, jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia państwa prawa. Kandydaci z lat wcześniejszych mogliby zasadnie uznać się za pokrzywdzonych tak ukształtowaną sytuacją prawną i kwestionować nowe rozwiązania z punktu widzenia zasady równości wobec prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zasada równości wobec prawa wymaga zatem, aby wszyscy kandydaci, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości w wyniku egzaminu maturalnego, mający takie same wyniki z tego egzaminu, mieli porównywalną sytuację przy rekrutacji. Stąd w projekcie rozporządzenia zamieszczono przepis określający, że osoby, które przystąpiły do egzaminu maturalnego od roku 2005 i nie zdały tego egzaminu tylko z jednego przedmiotu obowiązkowego w części ustnej albo w części pisemnej, ale ze wszystkich egzaminów obowiązkowych zdawanych pisemnie na poziomie podstawowym, a ustnie na wybranym poziomie, uzyskały średnio co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania, zdały egzamin maturalny.

Proponowane zmiany zamieszczone są na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej do szerokiej, ogólnospołecznej dyskusji.

Szanowny Panie Ministrze,

projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych załączam - do wiadomości.

Szanowny Panie Ministrze,

odnosząc się do czasu trwania zajęć dydaktyczno - wychowawczych w kolejnych latach szkolnych uprzejmie wyjaśniam, że w każdym przypadku liczba dni nauki w roku szkolnym nie jest mniejsza od określonej w § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie organizacji roku szkolnego (Dz. U. Nr 46, poz. 432, z późn. zm.), tj. od minimum 178 dni nauki. W roku szkolnym 2006/2007, w którym zajęcia dydaktyczno - wychowawcze rozpoczną się 4 września 2006 r., liczba dni nauki wyniesie w szkołach podstawowych 183, a gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych - 182. Nie ma więc obawy o pełną i właściwą realizację przyjętych w szkołach programów nauczania.

Zakres sprawdzianów w szkołach podstawowych i egzaminów gimnazjalnych nie obejmuje - ze zrozumiałych względów - całości wiadomości i umiejętności przewidzianych w podstawach programowych szkoły podstawowej i gimnazjum.

Pozostałe uchybienia i nieprawidłowości sygnalizowane w piśmie zostaną omówione na najbliższej naradzie z kuratorami oświaty.

Z wyrazami szacunku
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zdzisław Hensel*

RPO-544829-I/06/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. dr hab. Michał Seweryński
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Zwrócili się do mnie uczniowie, i ich rodzice, z II Liceum Ogólnokształcącego im S. Batorego w Warszawie w sprawie rekrutacji uczniów posiadających tzw. maturę międzynarodową na studia na Uniwersytecie Warszawskim roku akademickim 2007/2008.

Zgodnie z wymogami koniecznymi do uzyskania matury międzynarodowej uczeń powinien wybrać trzy przedmioty na poziomie podstawowym - SL i trzy przedmioty na poziomie wyższym - HL. Wymagania dotyczące przedmiotów uwzględnianych przy rekrutacji, jakie są stawiane kandydatom na studia nie są skorelowane ze stawianymi maturzystom, co powoduje nierówność szans wszystkich ubiegających się o indeksy. Z pism kandydatów na studia wynika, że przedmioty możliwe do zdawania na maturze wymagane przy rekrutacji na studia nie pokrywają się.

Jak wynika z wyjaśnień Prorektora Uniwersytetu Warszawskiego „zgodnie z art. 169 ust. 5 w związku z art. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz uwzględnieniem standardów Programu Matury Międzynarodowej, kandydaci posiadający dyplom IB, którzy ubiegają się o przyjęcie na studia w UW kwalifikowani są według zasad obowiązujących osoby, które zdały egzamin maturalny (tzw. „nowa maturę”), a więc na podstawie wyników maturalnych, z jednoczesnym dostosowaniem przedmiotów i sposobu przeliczania wyników uzyskanych na Maturze Międzynarodowej do systemu oceny kandydatów z nową maturą, m.in. poprzez zastąpienie przedmiotów nieprzewidzianych w Programie IB (np. WOS) przedmiotami najbliższej spokrewnionymi z tymi, które wymagane są od tzw. nowych maturzystów (np. ekonomią). Rzecznik Praw Obywatelskich docenia te starania i uważa je za rozwiązania idące we właściwym kierunku, chociaż nie zawsze uda się tak ukształtować regulacje prawne by spełniały one spełnią powszechne oczekiwania odnośnie wymogów przedmiotowych na wszystkie kierunki studiów na wyższych uczelniach.

Sprawa wymogów stawianych przez uczelnie kandydatom na studia posiadającym maturę międzynarodową, jak można sądzić, nie dotyczy wyłącznie Uniwersytetu Warszawskiego, wymaga

więc rozwiązań systemowych. Nie można oczywiście dostosowywać wymogów rekrutacyjnych do partykularnych oczekiwań poszczególnych grup kandydatów, ale niezbędne jest zapewnienie korelacji pomiędzy Programem Matury Międzynarodowej a unormowaniami wynikającymi z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, na podstawie których uczelnie ustaliły i opublikowały zasady rekrutacji. W celu uniknięcia tego typu problemów w przyszłości przy ustalaniu wymogów rekrutacyjnych uprzejmie proszę, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.147 ze zm.), o podjęcie stosownych działań i poinformowanie mnie o nich na piśmie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
NAUKI i SZKOLNICTWA
WYŻSZEGO**

Warszawa, 2007-06-08

DSS.R-4122/23/07

Pan
Dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo RPO-544829-I/06/KJ z dnia 21 maja 2007 r. pragnę przekazać, co następuje.

Należy się zgodzić, iż sprawa wymogów stawianych przez uczelnie kandydatom na studia posiadającym maturę międzynarodową wymaga rozwiązań systemowych. Z chwilą wejścia w życie w 2002 r. programu „nowej matury” przedstawiciele Stowarzyszenia Szkół Matury Międzynarodowej w Polsce zwrócili się do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu o spowodowanie potraktowania kandydatów z dyplomem „IB” na takich zasadach, jak kandydatów z „nową maturą”, na co nie pozwalały przepisy ówczesnej obowiązującej ustawy *o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. Nr 65, poz. 385 z późn zm.).

Postulaty w tej sprawie były ponawiane kilkakrotnie, przede wszystkim przez dyrektorów szkół realizujących program „międzynarodowej matury”, ale również przez parlamentarzystów. Wnioski kierowane przez wyżej wymienione gremia znalazły odzwierciedlenie w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. - *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.). Pragnę nadmienić, iż podczas prac legislacyjnych i dyskusji nad zapisem dotyczącym „międzynarodowej matury” (art. 169 ust. 5 ustawy) podnoszono, że niekoniecznie będzie on korzystny dla kandydatów z dyplomem IB. Wskazywano między innymi, iż brak będzie ocen z przedmiotów wymaganych przez uczelnie przy postępowaniu kwalifikacyjnym na I rok studiów, takich jak np. „wiedza o społeczeństwie”.

Z napływających sygnałów - także od rodziców klas IB II Liceum Ogólnokształcącego im. St. Batorego w Warszawie - na temat trudności, jakie mają w procesie rekrutacji na studia kandydaci legitymujący się maturą międzynarodową wynika, iż zgłaszane w trakcie prac legislacyjnych obawy potwierdziły się w praktyce.

W związku z powyższym pragnę poinformować Pana Rzecznika, iż podjęte prace nad nowelizacją ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* uwzględniają niezbędną korektę omawianego przepisu.

Wyrażam nadzieję, iż wkrótce problemy związane z rekrutacją na studia kandydatów z dyplomem IB zostaną rozwiązane w sposób zapewniający równe szanse w stosunku do kandydatów z „nową maturą”.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *prof. Michał Seweryński*

Pani
Barbara Kudrycka
Minister Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Wielce Szanowna Pani Minister

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są liczne skargi dotyczące sposobu i trybu rekrutacji absolwentów szkół średnich na uczelnie wyższe. Zgodnie z art. 169 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), tryb rekrutacji ustala w drodze uchwały senat uczelni wyższej. Swoboda w ustalaniu konkretnych zasad i kryteriów rekrutacji na studia jest konsekwencją konstytucyjnej zasady autonomii uczelni wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji).

Jednak autonomicznie podejmowane decyzje szkoły wyższej co do liczby studentów przyjmowanych na studia prowadzone w trybie stacjonarnym i niestacjonarnym muszą uwzględniać cele szkoły jako instytucji publicznej, określone bezpośrednio w Konstytucji, a także w ustawie o szkolnictwie wyższym (por. wyrok TK z dnia 8 listopada 2008 r. sygn. akt SK 18/99).

Zgodnie z art. 169 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Natomiast to, jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na konkretną uczelnię wyższą ustala w drodze uchwały senat danej uczelni.

Ustawową zasadą rekrutacji jest więc konkurs wyników egzaminu maturalnego. Rozwiązanie to, co do zasady, nastawione jest na tych kandydatów, którzy zdawali egzamin maturalny w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w *sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 83, poz. 562), w którym określa się zasady przeprowadzania tzw. nowej matury.

Tymczasem jako Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuję liczne skargi absolwentów szkół średnich legitymujących się świadectwem dojrzałości (tzw. stara matura), dotyczące utrudnionego dostępu tych maturzystów do nauki na uczelniach wyższych.

Zgodnie z art. 169 ust. 2 zd. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym, uchwałę o warunkach i trybie rekrutacji, senat uczelni podaje do publicznej wiadomości oraz przesyła ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Natomiast w myśl art. 36 ust. 1 przywołanej ustawy, właściwy minister stwierdza nieważność uchwały organu kolegialnego uczelni w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z prawem lub statutem uczelni.

W związku z powyższym, pragnę zwrócić uwagę Pani Minister, na najczęstsze problemy sygnalizowane w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące sposobu i trybu rekrutacji na studia wyższe.

1. Stosowanie tzw. parytetów.

Ustalając zasady i kryteria rekrutacji na studia wyższe, niektóre uczelnie wprowadziły system tzw. parytetów, gdzie limit miejsc został podzielony proporcjonalnie pomiędzy kandydatów z tzw. starą i nową maturą. Co za tym idzie, na ogólną liczbę miejsc na danym kierunku studiów, ustalona z góry część zostaje zarezerwowana dla kandydatów legitymujących się świadectwem dojrzałości.

Tymczasem równość dostępu do wykształcenia należy postrzegać na tle ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo, według jednakowej miary, **bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących** (por. m.in. wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04). Punktem wyjścia oceny porównywanych sytuacji kandydatów ubiegających się o przyjęcie na studia wyższe jest więc ustalenie, czy istnieje jakaś wspólna cecha relewantna, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, uzasadniające stosowanie zasady równości. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich za wspólną cechą istotną należy tu uznać jednakowy zasób rzeczywiście posiadanej wiedzy i talentów, nie zaś rodzaj zdanej matury.

W związku z powyższym, możliwa wydaje się sytuacja, w której osoba o obiektywnie wyższym zasobie wiedzy i umiejętności, legitymująca się świadectwem dojrzałości, nie zostanie przyjęta na studia z uwagi na ograniczony limit miejsc dla „starych maturzystów”, a osoba gorzej przygotowana, która zdawała nowy egzamin maturalny odbierze indeks uczelni wyższej. Nie trudno zauważyć, że ta sama sytuacja może się okazać dyskryminująca dla kandydata legitymującego się świadectwem maturalnym (tzw. nową maturą), który nie zostanie przyjęty na studia, wyłącznie dlatego, że część miejsc jest z góry przeznaczona dla „starych maturzystów”, bez względu na to, czy reprezentują oni wyższy czy niższy poziom wiedzy od „nowych maturzystów”.

2. Stosowanie tzw. przeliczników.

Tryb przeprowadzania egzaminów maturalnych ulegał w ostatnich latach licznym zmianom i przeobrażeniom. W konsekwencji wiele uczelni wyższych stosuje system tzw. przeliczników, pozwalających na porównanie wyników egzaminów dojrzałości oraz egzaminów maturalnych.

System ten budzi jednak wiele kontrowersji. W uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r. (sygn. akt U 5/06) czytamy m.in.: *przeliczanie ocen jest czynnością dodatkową, następczą. Jest w istocie rekwalifikacją, realizowaną wobec już dokonanej bezpośredniej oceny egzaminu. Nie może zatem być uznane za tożsame z „przeprowadzeniem oceny”, którego bezpośrednim przedmiotem są zachowania i czynności osób zdających egzamin.*

W tej sytuacji ustawodawca, chcąc zapewnić realizację konstytucyjnej zasady równego dostępu do nauki obu grup maturzystów, wprowadził możliwość przeprowadzania przez uczelnie wyższe dodatkowych egzaminów wstępnych dla osób legitymujących się świadectwem dojrzałości (art. 169 ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym). Takie rozwiązanie pozwala na przeprowadzenie rekrutacji:

4a) dla osób legitymujących się świadectwem maturalnym (tzw. nową maturą) – zgodnie z ustawową zasadą konkursu wyników egzaminów maturalnych,

b) dla osób legitymujących się świadectwem dojrzałości (tzw. starą maturą) - na podstawie wyników egzaminów wstępnych, tj. zgodnie z zasadami obowiązującymi do momentu wprowadzenia tzw. nowych matur.

Co za tym idzie, zasadnym wydaje się takie ukształtowanie zasad rekrutacji na studia wyższe, aby podstawowym kryterium rekrutacji kandydatów na studia pozostawała ocena uzyskana bezpośrednio na egzaminie maturalnym lub ocena uzyskana w wyniku egzaminów wstępnych.

3. Egzamin y wstępne.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, osoby legitymujące się świadectwem dojrzałości (tzw. starą maturą), w przeciwieństwie do osób legitymujących się świadectwem maturalnym (tzw. nową maturą) nie mają możliwości ponownego przystąpienia do egzaminu maturalnego w celu poprawy uzyskanego wyniku.

Warto zauważyć, że wraz ze zmianą sposobu i trybu przeprowadzania egzaminów maturalnych zmianie uległ także program nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych tak, aby uczniowie tych szkół zostali w pełni przygotowani do nowej formuły egzaminu maturalnego. Co za tym idzie, nawet umożliwienie osobom legitymującym się tzw. starą maturą poprawy uzyskanego wyniku w drodze przystąpienia do tzw. nowej matury nie może przynieść oczekiwanego efektu. Absolwenci szkół średnich, którzy ukończyli szkołę przed 2004 r. byli bowiem kształceni innym systemem oraz przygotowywani do innej formy egzaminu.

Z uwagi na to, jak wyżej wspomniano, ustawodawca pozostawił uczelniom wyższym możliwość organizowania dodatkowych egzaminów wstępnych dla tzw. starych maturzystów. W efekcie, osoby legitymujące się świadectwem dojrzałości, podobnie jak tzw. nowi maturzyści, mają co roku możliwość poprawienia swojego wyniku uzyskanego podczas rekrutacji na daną uczelnię wyższą poprzez ponowne przystąpienie do egzaminu wstępnego.

Z uzyskanych przeze mnie informacji wynika jednak, że niejednokrotnie egzaminy wstępne przeprowadzane przez uczelnie wyższe dla tzw. starych maturzystów zakresem materiału, a także poziomem trudności, znacznie przewyższają poziom tzw. nowych matur. Potwierdza to niewielki procent osób, który z całej grupy kandydatów legitymujących się świadectwem dojrzałości zostaje co roku przyjęty na studia wyższe.

Co za tym idzie, zasadnym wydaje się takie ukształtowanie egzaminów wstępnych do szkół wyższych, aby zakresem przedmiotowym, a także stopniem trudności, nie różniły się znacząco od egzaminów zdawanych w chwili obecnej przez absolwentów szkół średnich.

4. Przedmioty punktowane.

Ustalając zasady i kryteria rekrutacji na studia wyższe, uczelnie określają także przedmioty, które będą punktowane w ramach konkursu wyników egzaminów maturalnych. Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi osób legitymujących się świadectwem dojrzałości (tzw. stara matura), którzy zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami, egzamin dojrzałości zdawali z trzech przedmiotów (język polski, język obcy nowożytny oraz dodatkowy przedmiot), tymczasem niektóre uczelnie wyższe wymagają ocen z trzech przedmiotów dodatkowych (np. matematyka, fizyka, chemia). Osoby nie spełniające powyższych kryteriów, co do zasady nie mogą aplikować na daną uczelnię. Moim zdaniem, także w takich sytuacjach zasadnym wydaje się przeprowadzenie dodatkowych egzaminów wstępnych dla tzw. starych maturzystów.

Ponadto znany jest mi przypadek uchylecia w drodze wyroku sądowego decyzji rektora o odmowie przyjęcia na studia absolwentki szkoły średniej, legitymującej się świadectwem maturalnym (tzw. nowa matura), w stosunku do której nie zachowano zasad równego traktowania kandydatów ze starą i nową maturą ponieważ kandydatom z nową maturą nie zaliczono ocen uzyskanych na świadectwie z przedmiotów nie zdawanych na maturze, a w odniesieniu do kandydatów ze starą maturą takie zaliczenie następowało (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1037/07). Wydaje się zatem, że dodatkowy egzamin wstępny dla tzw. starych maturzystów z przedmiotów, których nie zdawali na egzaminie dojrzałości, pozwoli im aplikować na daną uczelnię wyższą nie naruszając jednocześnie praw osób legitymujących się tzw. nową maturą.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99) stwierdził, co następuje: *nie może też budzić żadnych wątpliwości - zważywszy na szczególny status szkół publicznych, że to przede wszystkim za ich pośrednictwem władza publiczna powinna urzeczywistniać wskazane zasady równości i powszechności w dostępie do studiów. Publiczne szkoły wyższe mają w konsekwencji nie tylko kompetencje, ale i obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia poprzez wszelkie formy studiów (...).*

Co za tym idzie, koniecznym wydaje się takie ukształtowanie systemu rekrutacji na poszczególne uczelnie wyższe, aby szanując konstytucyjną zasadę autonomii szkół wyższych, zapewnić jednocześnie równy dostęp do nauki wszystkim grupom maturzystów.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie mnie o zajęтым w sprawie stanowisku.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich jestem także świadomy bezpośredniego wpływu, jaki na system rekrutacji studentów na uczelnie wyższe wywiera sposób i tryb przeprowadzania egzaminów maturalnych. W wystąpieniu z dnia 31 grudnia 2007 r. do Minister Edukacji Narodowej - Pani Katarzyny Hall, zwróciłem uwagę, że w ostatnich latach system kształcenia ponadgimnazjalnego podlegał ewolucji, zmierzającej do zasadniczej zmiany charakteru i celu egzaminu maturalnego. System ten nie powinien być bez dostatecznego uzasadnienia destabilizowany. Kolejne zmiany rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania inaczej regulowały zasady zdawania egzaminu maturalnego, czego skutkiem jest obecnie skomplikowany tryb rekrutacji na studia wyższe. Zwróciłem więc uwagę, że kolejna zmiana zasad przeprowadzania egzaminów maturalnych powinna być poprzedzona głęboką analizą i rzetelną oceną skutków wprowadzanych regulacji.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO**

DSS-071- /BW/08

Warszawa, 2008-02- 27

Pan
Janusz *KOCHANOWSKI*
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

pragnę podziękować za zasygnalizowanie problemów dotyczących sposobu i trybu rekrutacji absolwentów szkół średnich na studia, na tle interpretacji przepisów art. 169 ust.2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym.

Pozwalam sobie poinformować, iż zwróciłam się do rektorów szkół wyższych z prośbą o wykorzystanie uwag Pana Rzecznika i przyjęcie w podejmowanych właśnie przez Senaty Uczelni uchwałach rekrutacyjnych takich rozwiązań, które - przy pełnym poszanowaniu autonomii uczelni, zapewnią jednocześnie równy dostęp do nauki wszystkim maturzystom. Problem poruszony przez Pana Rzecznika stanie się także jednym z wątków dyskusji nad proponowanymi zmianami ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym.

Jednocześnie pragnę poinformować, iż kopię wystąpienia Pana Rzecznika przekazałam Panu Prof dr hab. Tadeuszowi Lutemu, Przewodniczącemu Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich - do wykorzystania w pracach Konferencji i dyskusji nad rozwiązaniami prawnymi problemów rekrutacji na studia.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ prof. Barbara Kudrycka

RPO-556682-X/07/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Roman GIERTYCH
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Premierze,

Zwracam się do Pana Premiera w sprawie dotyczącej tegorocznej maturzystki Katarzyny K. z Liceum Profilowanego Nr 8 we Wrocławiu. Z informacji uzyskanych od Prezesa Fundacji Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy Pana Jerzego Owsiaaka oraz z reportażu nadanego w I programie Polskiego Radia w dniu 28 marca br. wynika, iż uczennica ta jest osobą chorą na cukrzycę i ze względu na wskazania medyczne zmuszona jest do częstej kontroli poziomu cukru we krwi. Dyrekcja Liceum odmawia jej jednakże prawa do wniesienia na salę w czasie egzaminów pisemnych glukometru, niezbędnego do wykonania niezbędnych pomiarów. Uczennicę *de facto* zmuszono do złożenia podania o możliwość zdawania pisemnego egzaminu maturalnego w osobnej sali, przed specjalnie do tego powołaną komisją, co - poza wątpliwością- stanowić będzie dla niej dodatkowe obciążenie psychiczne.

Pragnę wyrazić swoje zaniepokojenie zaistniałą sytuacją, która stanowi przykład dyskryminacji ucznia ze względu na stan zdrowia, pozostaje w sprzeczności z zasadami współzycia społecznego i ustanowioną w art. 32 *Konstytucji RP* zasadą równości wobec prawa.

Zważyć należy, że stosownie do przepisu § 55 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 roku w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046 ze zm.), absolwenci chorzy lub niesprawni czasowo, na podstawie zaświadczenia o stanie zdrowia, wydanego przez lekarza, mogą przystąpić do egzaminu maturalnego w warunkach i formie odpowiednich ze względu na ich stan zdrowia. Tymczasem, jak wynika z posiadanych przeze mnie informacji, Dyrekcja Liceum oraz Okręgowa Komisja Egzaminacyjna we Wrocławiu - brak zgody na zdawanie przez Katarzynę K. egzaminu pisemnego razem z kolegami i koleżankami uzasadnia obawą, iż dopuszczenie jej do

zdawania na zasadach ogólnych mogłoby doprowadzić do odwołań innych uczniów, a w konsekwencji do unieważnienia egzaminu.

Przytoczony przepis rozporządzenia winien być interpretowany w sposób racjonalny i w zgodzie ze zdrowym rozsądkiem. Podkreślić należy przede wszystkim, że jego wykładnia prowadzi jednoznacznie do wniosku, iż egzamin w przypadku osób chorych winien być przeprowadzony w warunkach i formie odpowiednich ze względu na stan zdrowia absolwentów. A zatem dobrem nadrzędnym jest zapewnienie tym osobom komfortu wówczas, gdy jest to konieczne z uwagi na rodzaj schorzenia. Bez wątpienia przyjęcie z góry założenia, że osoba chora na cukrzycę lub inne schorzenie wymagające posiadania określonego oprzyrządowania winna zdawać w odrębnym pomieszczeniu przed specjalnie powołaną do tego komisją, uznać należy za wysoce biurokratyczne i instrumentalne. Takie podejście wprowadza dodatkowy ładunek stresu i bez wątpienia nie wpływa korzystnie na stan psychiczny ucznia, który ma prawo czuć się pokrzywdzonym i dyskryminowanym.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o pilne podjęcie stosownej interwencji na rzecz wycofania się Dyrekcji Liceum Profilowanego Nr 8 oraz Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej we Wrocławiu z dyskryminacyjnych praktyk wobec uczennicy Katarzyny K.. Ponadto, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o RPO, uprzejmie proszę Pana Premiera o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do powołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. regulacji, które określą zasady uczestnictwa w egzaminach osób chorych lub czasowo niesprawnych w sposób jednoznaczny, z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOS-EZ-5031-62/07

Szanowny Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

w związku z pismem RPO-556682-X/07/PM z 16 kwietnia br. uprzejmie informuję:

bardzo wnikliwie zapoznałem się z problemem tegorocznej maturzystki z Zespołu Szkół Ekonomicznych we Wrocławiu, p. Katarzyny K., jeszcze przed otrzymaniem Pańskiego listu. Spowodował to szum medialny wywołany rzekomym dyskryminowaniem absolwentów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Spowodowany był tendencyjnie niewłaściwą interpretacją istniejących przepisów oraz uzurpowaniem sobie prawa do mówienia w imieniu osób, których sprawa dotyczy.

Za organizację i przebieg egzaminu maturalnego w danej szkole odpowiada przewodniczący szkolnego zespołu egzaminacyjnego, czyli dyrektor szkoły. Zadaniem przewodniczącego szkolnego zespołu egzaminacyjnego jest zapewnienie każdemu zdającemu warunków do spokojnej, niezakłóconej, samodzielnej pracy.

Zgodnie z § 55.9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 roku w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199 poz. 2046, z późn. zm.), na podstawie którego przeprowadzany będzie egzamin maturalny w 2007 roku, za dostosowanie warunków i formy przeprowadzania egzaminu maturalnego do potrzeb absolwentów, o których mowa w ust. 1 i 6 przywołanego paragrafu rozporządzenia, odpowiada przewodniczący szkolnego zespołu egzaminacyjnego.

Szczegółowa informacja o sposobie dostosowania warunków i formy przeprowadzania egzaminu maturalnego zawarta w *Komunikacie Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w sprawie dostosowania warunków i formy przeprowadzania egzaminu maturalnego od 2007 roku* (Komunikat dostępny na stronie internetowej CKE) w punkcie 1E stanowi:

Dostosowanie warunków i formy przeprowadzania egzaminu maturalnego może polegać na korzystaniu w czasie egzaminu maturalnego ze specjalistycznego sprzętu i środków dydaktycznych

oraz urządzeń technicznych, sprzętu medycznego i leków koniecznych ze względu na chorobę lub niepełnosprawność oraz pomocy medycznej, pod warunkiem zgłoszenia takiej potrzeby w odpowiednim wniosku.

Nie ma zatem prawnych przeszkód, aby Kasia K. pisała egzamin maturalny razem z innymi zdającymi, w tej samej sali.

Działania ministerstwa idą w kierunku uczulenia dyrektorów szkół na to, by każdy przypadek chorego dziecka rozpatrywali indywidualnie i niezwykle starannie.

Tak też było w przypadku Kasi.

Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego i Specjalnego rozmawiała z dyrektorem szkoły, do której uczęszcza Kasia, i ma bieżącą wiedzę na temat stanu zdrowia uczennicy.

Jak wynika z wyjaśnień dyrektora szkoły, uczennica osobiście złożyła - 10 października 2006 roku - na ręce dyrektora szkoły wniosek o wydłużenie czasu egzaminu o 30 minut i możliwość pisania go w oddzielnej sali.

Po informacjach prasowych zleciłem ustalić, czy Kasia mogłaby pisać egzamin w sali ogólnej i jak doszło do wyznaczenia jej sali indywidualnej.

Jednak w rozmowie z dyrektorem szkoły, w dniu 13 marca br., uczennica podtrzymała swoją decyzję. Poinformowała także dyrektora szkoły, iż obecnie ma bardzo duże kłopoty z uregulowaniem poziomu cukru w organizmie. Usadzenie jej na egzamin w sali ogólnej mogłoby być trudne dla innych piszących.

Jeszcze raz z całą mocą podkreślam, że bardzo bym chciał, aby Kasia mogła pisać egzamin razem ze swoimi kolegami, ale w tym przypadku decyzja musi należeć do niej. Robiąc wokół jej choroby nadmierny szum, możemy jedynie pogorszyć jej stan zdrowia.

Kasia - poprzez dyrektora szkoły - prosiła o to, abyśmy przestali nagłaśniać problem, który bardzo ją stresuje.

W sytuacji, gdy wszyscy jesteśmy przekonani, że nikt nie chciałby dyskryminować Kasi ani jej zaszkodzić, pozwólmy - biorąc pod uwagę uwarunkowania zdrowotne - zdecydować zainteresowanej.

Jednocześnie informuję Pana Rzecznika, że w sprawie, której dotyczy wystąpienie, ministerstwo odpowiadało już Panu Jerzemu Owsiakowi (pismo o sygn. DKOS-UPZ-532/24/07 z 17 kwietnia br.).

Z poważaniem
wz **MINISTRA**
SEKRETARZ STANU
/-/ Miroslaw Orzechowski

**MINISTERSTWO
EDUKACJI NARODOWEJ
SEKRETARZ STANU**

DNO -185-07/5081/KZ

Warszawa, 23 maja 2007 roku

Pan
Dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w związku z pismem z 26 kwietnia 2007 roku w sprawie tegorocznej maturzystki Katarzyny K. z Liceum Profilowanego Nr 8 we Wrocławiu, uprzejmie informuję, że Dyrekcja Liceum postąpiła zgodnie z obowiązującymi przepisami tzn.:

- § 55 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U z 2004 r. nr 199, poz. 2046 oraz z 2005 r. nr 74, poz. 649, nr 108, poz. 905 i nr 218, poz. 1840),

- § 6 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz. U z 2005 r. Nr 19, poz. 166),

- § 6 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych (Dz. U z 2005 r. Nr 19, poz. 167),

Na tej podstawie Dyrektor Centralnej Komisji Egzaminacyjnej wydał Komunikat na który złożyła się: „Szczegółowa informacja o sposobie dostosowania warunków formy i przeprowadzenia egzaminu maturalnego”.

Za prawidłowość dokumentacji na podstawie, której dostosowane zostały warunki i forma przeprowadzania egzaminu maturalnego odpowiada przewodniczący szkolnego zespołu egzaminacyjnego.

Okręgowe Komisje Egzaminacyjne mają prawo skontrolować, czy w danej szkole zostały dostosowane warunki i forma przeprowadzania egzaminu maturalnego.

Dlatego Okręgowa Komisja Egzaminacyjna we Wrocławiu postąpiła stosownie do obowiązujących przepisów prawa oświatowego.

Jednocześnie zapewniam, że Pańskie sugestie dotyczące możliwości działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do rozporządzenia z dnia 7 września 2004 roku regulacji, które określą zasady uczestnictwa w egzaminach osób chorych lub czasowo niesprawnych w sposób jednoznaczny zostaną z należytą powagą rozważone.

Z poważaniem
SEKRETARZ STANU
/-/ Mirosław Orzechowski

RPO-556682-X/2007/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Pragnę zasygnalizować Pani Minister, iż Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 16 kwietnia 2007 roku skierował do ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej wystąpienie, w którym, w trybie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwrócił się o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu wprowadzenie takich regulacji, które w sposób precyzyjny określą przypadki, gdy absolwenci chorzy lub niesprawni czasowo będą mogli przystępować do egzaminu maturalnego na równi z innymi, tak aby nie dochodziło do ich nieuzasadnionej dyskryminacji. Przypadek takiego arbitralnego postępowania został zasygnalizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowym wystąpieniu.

W odpowiedzi, datowanej na 23 maja 2007 roku, Sekretarz Stanu w MEN zapewnił Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zgłoszony problem zostanie z należytą powagą rozważony. Rzecznik nie został jednakże dotychczas powiadomiony o podjęciu działań legislacyjnych.

Równocześnie należy zasygnalizować dwie kwestie. Po pierwsze, obecnie wskazaną problematykę reguluje § 59 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 roku *sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. z 2007 r., Nr 83, poz. 562 ze zm.), który stanowi powtórzenie § 55 poprzedniego rozporządzenia, wydanego na podstawie 22 ust. 2 pkt 4 ustawy *o systemie oświaty*. Po drugie zaś, że doprecyzowania wymaga również sytuacja chorych lub niesprawnych **czasowo** innych absolwentów, na przykład zdających egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe, co także w sposób niedostateczny reguluje przedmiotowy akt wykonawczy.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*, zmuszony jestem ponownie wnosić o podjęcie stosownych kroków legislacyjnych.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DNO-LB-5081-185a/07/08

Warszawa, 2008.01.07

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

dotyczy: pisma nr RPO-556682-X/72007/PM

Szanowny Panie,

nawiązując do pisma w sprawie egzaminu maturalnego chorej na cukrzycę uczennicy wrocławskiego liceum, w której przywołuje Pan odpowiedź Ministra Edukacji Narodowej z 23 maja 2007 r. zapewniającą rozważenie sugestii dotyczących możliwości podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie regulacji w zakresie zasad uczestnictwa w egzaminach osób chorych lub czasowo niesprawnych uwzględniających jednoznacznie opisaną w Konstytucji ich równość wobec prawa, uprzejmie informuję, iż rozporządzenia:

- *Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 83, poz. 562 ze zmianami)*

- *Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz. U. z 2005 r. Nr 19, poz. 166)*

- *Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 19, poz. 167)*

regulują podnoszone przez Pana kwestie w sposób wystarczający.

Każdy absolwent szkoły, której ukończenie daje prawo przystąpienia do egzaminu maturalnego ma szansę zdania tego egzaminu, bez względu na stwierdzone dysfunkcje, określoną niesprawność bądź chorobę.

Dyrektor szkoły, w której przeprowadzany jest egzamin, dysponuje odpowiednimi narzędziami prawnymi i jest odpowiedzialny za zorganizowanie egzaminu stosownie do możliwości psychofizycznych i stanu zdrowotnego każdego zdającego.

Należy jednak pamiętać, że dostosowanie warunków egzaminu dla konkretnego zdającego nie może zakłócać przebiegu egzaminu innym zdającym. Dlatego w sytuacjach szczególnych egzamin może być przeprowadzony w osobnej sali, a nawet w domu zdającego bądź w szpitalu.

Przepisy regulujące poruszoną kwestię nie dyskryminują żadnej grupy absolwentów. Wszystkim gwarantują zdawanie egzaminu w warunkach spokojnej, niezakłóconej, samodzielnej - stosownie do określonych możliwości zdrowotnych - pracy.

Wobec powyższego, po rozważeniu sugestii Pana Rzecznika, nie przewiduję w najbliższym czasie zmiany regulacji prawnych w omawianym zakresie.

Jednocześnie zapewniam, że problematyka dostosowywania warunków sprawdzianów i egzaminów do możliwości psychofizycznych i zdrowotnych uczniów zawsze będzie przedmiotem troski dyrektorów szkół oraz organów sprawujących nadzór pedagogiczny nad szkołami.

Z poważaniem
/-/ Katarzyna Hall

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-573601-I/07/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 12 lutego 2008 r.

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są liczne skargi dotyczące sposobu i trybu rekrutacji absolwentów szkół średnich na akademie medyczne. Zgodnie z art. 169 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), tryb rekrutacji ustala w drodze uchwały senat uczelni medycznej. Swoboda w ustalaniu konkretnych zasad i kryteriów rekrutacji na studia medyczne jest konsekwencją konstytucyjnej zasady autonomii uczelni wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji).

Jednak autonomicznie podejmowane decyzje szkoły wyższej co do liczby studentów przyjmowanych na studia prowadzone w trybie stacjonarnym i niestacjonarnym muszą uwzględniać cele szkoły jako instytucji publicznej, określone bezpośrednio w Konstytucji, a także w ustawie o szkolnictwie wyższym (por. wyrok TK z dnia 8 listopada 2008 r. sygn. akt SK 18/99).

Zgodnie z art. 169 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym, podstawę przyjęcia na studia medyczne stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Natomiast to, jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na konkretną akademię medyczną ustala w drodze uchwały senat danej uczelni.

Ustawową zasadą rekrutacji jest więc konkurs wyników egzaminu maturalnego. Rozwiązanie to, co do zasady, nastawione jest na tych kandydatów, którzy zdawali egzamin maturalny w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w *sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 83, poz. 562), w którym określa się zasady przeprowadzania tzw. nowej matury.

Tymczasem jako Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuję liczne skargi absolwentów szkół średnich legitymujących się świadectwem dojrzałości (tzw. stara matura), dotyczące utrudnionego dostępu tych maturzystów do nauki na akademiach medycznych.

Zgodnie z art. 169 ust. 2 zd. 2 w związku z art. 33 ust. 2 pkt 4 ustawy o szkolnictwie wyższym, uchwałę o warunkach i trybie rekrutacji, senat uczelni podaje do publicznej wiadomości oraz przesyła ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Natomiast w myśl art. 36 ust. 1 przywołanej ustawy, właściwy minister stwierdza nieważność uchwały organu kolegiального uczelni w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z prawem lub statutem uczelni.

W związku z powyższym, pragnę zwrócić uwagę Pani Minister, na najczęstsze problemy sygnalizowane w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące sposobu i trybu rekrutacji studentów na akademie medyczne.

1. Stosowanie tzw. przeliczników.

Tryb przeprowadzania egzaminów maturalnych ulegał w ostatnich latach licznym zmianom i przeobrażeniom. W konsekwencji wiele uczelni wyższych stosuje system tzw. przeliczników, pozwalających na porównanie wyników egzaminów dojrzałości oraz egzaminów maturalnych. System ten budzi jednak wiele kontrowersji. W uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r. (sygn. akt U 5/06) czytamy *m.in.* „*przeliczanie ocen jest czynnością dodatkową, następczą. Jest w istocie rekwalifikacją, realizowaną wobec już dokonanej bezpośredniej oceny egzaminu. Nie może zatem być uznane za tożsame z „przeprowadzeniem oceny”, którego bezpośrednim przedmiotem są zachowania i czynności osób zdających egzamin.*”

W tej sytuacji ustawodawca, chcąc zapewnić realizację konstytucyjnej zasady równego dostępu do nauki obu grup maturalzystów, wprowadził możliwość przeprowadzania przez uczelnie wyższe dodatkowych egzaminów wstępnych dla osób legitymujących się świadectwem dojrzałości (art. 169 ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym). Takie rozwiązanie pozwala na przeprowadzenie rekrutacji:

- a) dla osób legitymujących się świadectwem maturalnym (tzw. nową maturą) - zgodnie z ustawową zasadą konkursu wyników egzaminów maturalnych,
- b) dla osób legitymujących się świadectwem dojrzałości (tzw. starą maturą) - na podstawie wyników egzaminów wstępnych, tj. zgodnie z zasadami obowiązującymi do momentu wprowadzenia tzw. nowych matur.

Co za tym idzie, zasadnym wydaje się takie ukształtowanie zasad rekrutacji na akademie medyczne, aby podstawowym kryterium rekrutacji kandydatów na studia pozostawała ocena uzyskana bezpośrednio na egzaminie maturalnym lub ocena uzyskana w wyniku egzaminów wstępnych.

2. Egzaminy wstępne.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, osoby legitymujące się świadectwem dojrzałości (tzw. starą maturą), w przeciwieństwie do osób legitymujących się świadectwem maturalnym (tzw. nową maturą) nie mają możliwości ponownego przystąpienia do egzaminu maturalnego w celu poprawy uzyskanego wyniku.

Warto zauważyć, że wraz ze zmianą sposobu i trybu przeprowadzania egzaminów maturalnych zmianie uległ także program nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych tak, aby uczniowie tych szkół zostali w pełni przygotowani do nowej formuły egzaminu maturalnego. Co za tym idzie, nawet umożliwienie osobom legitymującym się tzw. starą maturą poprawy uzyskanego wyniku w drodze przystąpienia do tzw. nowej matury nie może przynieść oczekiwanego efektu. Absolwenci szkół średnich, którzy ukończyli szkołę przed 2004 r. byli bowiem kształceni innym systemem oraz przygotowani do innej formy egzaminu.

Z uwagi na to, jak wyżej wspomniano, ustawodawca pozostawił uczelniom wyższym możliwość organizowania dodatkowych egzaminów wstępnych dla tzw. starych maturzystów. W efekcie, osoby legitymujące się świadectwem dojrzałości, podobnie jak tzw. nowi maturzyści, mają co roku możliwość poprawienia swojego wyniku uzyskanego podczas rekrutacji na daną uczelnię wyższą poprzez ponowne przystąpienie do egzaminu wstępnego.

Z uzyskanych przeze mnie informacji wynika jednak, że niejednokrotnie egzaminy wstępne przeprowadzane przez akademie medyczne dla tzw. starych maturzystów zakresem materiału, a także poziomem trudności, znacznie przewyższają poziom tzw. nowych matur. Potwierdza to niewielki procent osób, który z całej grupy kandydatów legitymujących się świadectwem dojrzałości zostaje co roku przyjęty na uczelnie medyczne.

Co za tym idzie, zasadnym wydaje się takie ukształtowanie egzaminów wstępnych na akademie medyczne, aby zakresem przedmiotowym, a także stopniem trudności, nie różniły się znacząco od egzaminów zdawanych w chwili obecnej przez absolwentów szkół średnich.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99) stwierdził, co następuje: *nie może też budzić Żadnych wątpliwości - zważywszy na szczególny status szkół publicznych, że to przede wszystkim za ich pośrednictwem władza publiczna powinna urzeczywistniać wskazane zasady równości i powszechności w dostępie do studiów. Publiczne szkoły wyższe mają w konsekwencji nie tylko kompetencje, ale i obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia poprzez wszelkie formy studiów (...).*

Co za tym idzie, koniecznym wydaje się takie ukształtowanie systemu rekrutacji na poszczególne uczelnie medyczne, aby szanując konstytucyjną zasadę autonomii szkół wyższych, zapewnić jednocześnie równy dostęp do nauki wszystkim grupom maturzystów.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie mnie o zajęтым w sprawie stanowisku.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich jestem także świadomy bezpośredniego wpływu, jaki na system rekrutacji studentów na uczelnie wyższe wywiera sposób i tryb przeprowadzania egzaminów

maturalnych. W wystąpieniu z dnia 31 grudnia 2007 r. do Minister Edukacji Narodowej - Pani Katarzyny Hall, zwróciłem uwagę, że w ostatnich latach system kształcenia ponadgimnazjalnego podlegał ewolucji, zmierzającej do zasadniczej zmiany charakteru i celu egzaminu maturalnego. System ten nie powinien być bez dostatecznego uzasadnienia destabilizowany. Kolejne zmiany rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania inaczej regulowały zasady zdawania egzaminu maturalnego, czego skutkiem jest obecnie skomplikowany tryb rekrutacji na studia wyższe. Zwróciłem więc uwagę, że kolejna zmiana zasad przeprowadzania egzaminów maturalnych powinna być poprzedzona głęboką analizą i rzetelną oceną skutków wprowadzanych regulacji.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

Podsekretarz Stanu

Andrzej Włodarczyk

MZ-NSK-820-14244- I/ML/08

Pan

Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Profesorze

W odpowiedzi na pismo znak: RPO-573601-I/07/AB uprzejmie informuję, że w wyniku reformy edukacyjnej Państwa, rekrutacja do uczelni medycznych „rozdzieliła” kandydatów na tych ze „starą” maturą i tych, którzy zdawali maturę w nowym systemie. **Pomysłodawcą „dwutorowego” systemu przyjęć na studia nie są uczelnie medyczne, ponieważ problem ten dotyczy rekrutacji do wszystkich uczelni wyższych w kraju.**

Zanim Senaty Uczelni Medycznych uchwaliły swoje zasady rekrutacji na mocy samorządnych decyzji, odbyło się wiele spotkań i dyskusji z udziałem wielu ekspertów, prawników, a także opinii samorządu studenckiego. Dostępność do studiów w myśl zapisów Konstytucji RP była również przedmiotem korespondencji z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zasady rekrutacji na kierunki medyczne prowadzone przez daną uczelnię zostały zatwierdzone przez senaty uczelni i podane do publicznej wiadomości dla kandydatów na studia.

Na skutek sugestii Departamentu Prawnego Ministra Edukacji Narodowej o konieczności zachowania zasad równości konstytucyjnej w dostępie na studia obu grup kandydatów, egzamin dla „starych” maturzystów został organizacyjnie i merytorycznie możliwie jak najbardziej ujednolicony z nową maturą, poprzez następujące działania:

1. Egzamin ten obejmuje sprawdzian wiedzy z tych samych przedmiotów, które zdawali nowi maturzyści (biologia, fizyka, chemia),

2. Pytania zostały opracowane przez zespół ekspertów Centralnej Komisji Egzaminacyjnej Ministerstwa Edukacji Narodowej i posiadają ten sam stopień trudności jak pytania stosowane w nowej maturze,

3. Egzamin jest sprawdzany w uczelniach medycznych przez egzaminatorów analogicznie przygotowanych do tego zadania, jak egzaminatorzy sprawdzający nową maturę.

Zasadnym jest więc stwierdzenie, iż Uczelniane Komisje Rekrutacyjne dołożyły wszelkiej staranności, by obie grupy zdających miały możliwie tożsamy dostęp do studiów. Wszystkim kandydatom postawiono wysokie wymogi merytoryczne.

Nieco inny system przyjęć zaproponowała jedynie uczelnia poznańska (kandydaci zdają dwa przedmioty z trzech kierunkowych: biologia oraz do wyboru chemia lub fizyka - zarówno ze Starą jak i nową maturą). Na powyższe zezwalają zapisy cytowanej ustawy.

We wszystkich uczelniach o przyjęciu na studia decyduje łączny wynik egzaminu zdawanego przez „nowych” i „starych” maturzystów.

Minister Zdrowia nie ma tytułu prawnego do interwencji w samorządne decyzje senatów uczelni i przyjętą procedurę, która jest zgodna z cytowaną ustawą.

Departament Nauki i Szkolnictwa Wyższego również otrzymuje skargi od absolwentów szkół średnich legitymujących się tzw. „starą” maturą dotyczące utrudnionego, zdaniem tych absolwentów, dostępu do nauki na uczelniach medycznych. Nie podzielamy jednak poglądu iż z faktu, że tylko niewielki procent osób legitymujących się „starą” maturą zostaje co roku przyjęty na uczelnie medyczne, można wyciągać wnioski, że egzaminy wstępne dla „starych” maturzystów zakresem materiału, a także poziomem trudności, znacznie przewyższają poziom tzw. nowych matur. Od bardzo wielu lat, jeszcze przed rozdzieleniem maturzystów na „starych” i „nowych” na uczelnie medyczne dostali się głównie absolwenci szkół średnich z aktualnego rocznika maturalnego i im dalej od matury tym mniejszy procent kandydatów zostawał przyjęty.

Dziękuję za wszystkie uwagi Pana Rzecznika i zapewniam, że w rozmowach z władzami uczelni medycznych będziemy przekazywać Pana stanowisko.

Z wyrazami szacunku
Z upoważnienia
PODSEKRETARZ STANU
w **MINISTERSTWIE ZDROWIA**
/-/ Andrzej Włodarczyk

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-576696-I/07/KŁ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 02/01/2008 r.

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W związku z dochodzącymi do mnie informacjami o skargach i protestach składanych przez rodziców oraz uczniów, które dotyczą możliwości wprowadzenia egzaminu dojrzałości z religii, a także mając na uwadze trwające w Ministerstwie prace nad tym zagadnieniem (informacja podana na stronie internetowej MEN), działając na podstawie art. 13 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.147 z późn. zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o stanowisku zajmowanym w tej sprawie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008-01-15

DKOS-I/GP-5024-2/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności
77 00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo RPO-576696-I/07/KŁ z 2 stycznia br. dotyczące stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej w sprawie możliwości wprowadzenia egzaminu maturalnego z religii, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień:

Postulat wprowadzenia religii jako przedmiotu maturalnego, rozważany wcześniej podczas prac nad koncepcją matury jako egzaminu zewnętrznego, pojawił się ponownie po wejściu w życie przepisów stanowiących, że podstawą przyjęcia na studia wyższe pierwszego stopnia lub magisterskie są wyniki z egzaminu maturalnego (art. 169 *ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym* - Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365). Zainteresowanie wprowadzeniem matury z religii wyraziły m.in. szkoły wyższe posiadające w swych strukturach kierunki teologii katolickiej, prawosławnej, ewangelickiej, starokatolickiej lub innej.

Możliwość wprowadzenia egzaminu maturalnego z religii (różnych wyznań) była tematem rozmów podczas roboczych spotkań z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych, które na mocy art. 53 ust. 4 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* prowadzą nauczanie religii w szkołach publicznych. W niedługim czasie temat ten podejmie Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu.

Nie przesądzając ustaleń, jakie zapadną w powyższej sprawie w trakcie posiedzenia Komisji Wspólnej informuję, że według dotychczasowych wstępnych uzgodnień, religia (określonego wyznania) miałyby być na maturze przedmiotem dodatkowym, który mogliby wybrać absolwenci planujący podjęcie studiów na kierunkach teologicznych lub z innych powodów zainteresowani zdawaniem egzaminu maturalnego z tego przedmiotu.

w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Marciniak*

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-588086-I/08/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Egzamin gimnazjalny jest dla zdających go uczniów i ich rodziców ważnym etapem w zdobywaniu wiedzy. Zainteresowani przygotowują się do niego intensywnie i oczekują że zostaną sprawiedliwie ocenieni. Tymczasem w niektórych szkołach miały ostatnio miejsce przypadki polegające na tym, iż uczniowie nie mogli odpowiedzieć na zadane pytania testowe w zakresie części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego, gdyż dotyczyły one lektur nieprzerobionych na lekcjach.

Egzamin gimnazjalny - zgodnie z przepisami prawa - przeprowadzany jest w kwietniu, czyli na dwa miesiące przed końcem zajęć dydaktycznych. Nauczyciele mają swobodę w planowaniu swojej pracy w ramach czasowych etapu edukacyjnego (w tym przypadku gimnazjum), w zakresie ściśle określonej podstawy programowej. Założeniem egzaminu gimnazjalnego jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności uczniów, ustalonych w standardach wymagań, stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2001 r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów (Dz. U. Nr 92, poz. 1020 z późn. zm.).

W praktyce plan pracy dydaktycznej w szkołach powinien obejmować potrzebne do zdania egzaminu konkretne utwory literackie. Nie jest chyba właściwe, by zróżnicowanie tego planu lub różnice w jego faktycznej realizacji prowadziło do sytuacji, w której nieprzerobienie pewnych lektur stawiałoby niektórych uczniów w sytuacji znacznie gorszej. Należy podkreślić, iż konstytucyjna zasada równego traktowania obywateli dotyczy także uczniów. Przypadki stworzenia nierównych szans edukacyjnych młodym ludziom w mojej opinii naruszają tę zasadę. W tym przypadku dotyczą one kwestii dostępu do dalszej edukacji ponadgimnazjalnej.

Dlatego, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Minister o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, a w szczególności o rozważenie

możliwości przeprowadzenia - dla osób o to się ubiegających - ponownego egzaminu w szkołach, w których wystąpiły przypadki nierównego traktowania.

W mojej opinii, zarówno konstytucyjna zasada równości, jak i względy sprawiedliwości społecznej i dobro dziecka, przemawiają za tym, że ewentualne problemy organizacyjne powinny w tym przypadku stanowić kwestię drugorzędną.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008.05.27

DKOW - ES - 5033 /1 / 08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie kierowane do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji tegorocznego egzaminu gimnazjalnego w części humanistycznej, uprzejmie informuję, że do egzaminu gimnazjalnego przystąpiło blisko 500 tysięcy uczniów z ponad 7 tysięcy gimnazjów.

Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (DzU nr 83 poz. 562, z późn. zm.) i wszystkimi wcześniejszymi rozporządzeniami wydanymi od 1999 r. i regulującymi kwestie dotyczące przeprowadzania egzaminów zewnętrznych egzamin gimnazjalny sprawdza **wiedomości i umiejętności** ustalone w standardach wymagań będących podstawą do przeprowadzania egzaminu w ostatnim roku nauki w gimnazjum.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 10 *Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (DzU z 2004 r. nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z uwzględnieniem zasady, że wymagania powinny uwzględniać cele i zadania edukacyjne, zakres treści nauczania oraz umiejętności i osiągnięcia uczniów zawarte w odpowiednich podstawach programowych. Przy tym zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o podstawie programowej, należy przez to rozumieć obowiązkowe na danym etapie kształcenia zestawy celów i treści nauczania oraz umiejętności, a także zadania wychowawcze szkoły, które są uwzględniane odpowiednio w programach wychowania przedszkolnego i programach nauczania oraz **umożliwiają ustalenie wymagań egzaminacyjnych**. Formułując zadania egzaminacyjne, czyli stawiając wymagania uczniom, można więc odwoływać się do znajomości przez uczniów wszystkich wskazanych w niej treści, także obowiązkowych lektur.

Standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania egzaminu gimnazjalnego z części humanistycznej (por. *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2001 r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów* (Dz.U. Nr 92, poz. 1020, z późn. zm.) obejmują nie tylko cały obszar standardów czytanie i odbiór tekstów kultury (ze szczególnym uwzględnieniem tekstów należących do polskiego dziedzictwa kulturowego), ale także - w ramach tworzenia własnego tekstu - standardy zakładające, że gimnazjalista potrafi **pisać tekst na zadany temat (w tym charakterystykę) i, co szczególnie istotne, analizować, porównywać, porządkować i syntetyzować informacje zawarte w tekstach kultury. Z kolei podstawa programowa z języka polskiego dla gimnazjalnego etapu kształcenia wymienia teksty kultury, z którymi powinien zapoznać się każdy gimnazjalista.** Rejestr tych tekstów od 1999 r. parokrotnie ulegał zmianie, zawsze jednak na liście obowiązkowych lektur gimnazjalisty były dwa dzieła literatury polskiej, do których znajomości odnosiło się zadanie 32. z tegorocznego egzaminu: „Kamienie na szaniec” Aleksandra Kamińskiego i „Syzyfowe prace” Stefana Żeromskiego.

Reasumując, należy stwierdzić, że polecenie zawarte w zadaniu 32. z części humanistycznej tegorocznego egzaminu gimnazjalnego **precyzyjnie i poprawnie merytorycznie zdefiniowało wymagania stawiane uczniom, którzy je wykonywali. Wymagania te były nie tylko zgodne ze standardami wymagań, ale też - czego wymaga ustawa - z podstawą programową kształcenia ogólnego** (od gimnazjalisty wymagano napisania zgodnej z tematem charakterystyki wybranego bohatera tekstów kultury wymienionych jako obowiązkowe w podstawie programowej kształcenia ogólnego).

Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło działania mające na celu zdiagnozowanie skali nieprawidłowości w realizacji podstawy programowej z języka polskiego w gimnazjach, które ujawniły się w trakcie przeprowadzania części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego. Zwrócono się z prośbą do Kuratorów Oświaty o pilne zebranie i dostarczenie informacji ze wskazaniem precyzyjnych danych dotyczących oddziałów, w których nie zrealizowano żadnej z obu lektur i liczbę uczniów w każdym z ww. oddziałów. Uczniowie, którzy nie udzielili odpowiedzi na pytanie 32. w arkuszu egzaminacyjnym zostaną objęci indywidualną opieką kuratorów. Ministerstwo Edukacji Narodowej gromadzi dokładne dane na temat skali tego zjawiska, by zadbać o każdego ucznia, którego sprawa może dotyczyć.

w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Marciniak*

Pan
Zbigniew Marciniak
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji dotyczącej części humanistycznej tegorocznego egzaminu gimnazjalnego pragnę uprzejmie podziękować za wyjaśnienia udzielone przez Pana Ministra pismem z dnia 27 maja 2008 r.

Jednocześnie, z uwagi na treść przywołanego wyżej pisma, a także w nawiązaniu do informacji zamieszczonych w tej sprawie na witrynie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problemy sygnalizowane w kierowanych do mnie skargach, dotyczące proponowanego przez Ministerstwo rozwiązania zaistniałej sytuacji.

Z udzielonych wyjaśnień, a także z informacji podawanych przez środki masowego przekazu wynika, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie przewiduje możliwości powtórnego przystąpienia do egzaminu gimnazjalnego przez ubiegających się o to uczniów tych szkół, w których nauczyciele języka polskiego nie omówili wymaganych na egzaminie lektur. Ponadto, Ministerstwo informuje, że podjęto kroki w celu zdiagnozowania skali nieprawidłowości w realizacji podstawy programowej z języka polskiego, a uczniowie, którzy nie udzielili odpowiedzi na 32 pytanie w arkuszu egzaminacyjnym zostaną objęci indywidualną opieką kuratorów.

Tymczasem w ramach konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP) dzieci powinny mieć zagwarantowaną możliwość edukacji na najwyższym poziomie, przez co rozumie się m.in. właściwą organizację oraz efektywne wykorzystywanie zajęć lekcyjnych tak, aby zrealizować odgórnie ustaloną podstawę programową ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych. We wstępie do ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) czytamy ponadto, że kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, a szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że edukacja w gimnazjum z samego założenia ma na celu przygotowanie do zdania egzaminu gimnazjalnego, co umożliwi dalsze kształcenie na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej.

Nie jest moją intencją kwestionowanie zasadności pytania nr 32 części humanistycznej tegorocznego egzaminu gimnazjalnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że z uwagi na nieprawidłowości w realizacji podstawy programowej z języka polskiego, część uczniów została pozbawiona możliwości prawidłowego przygotowania się do egzaminu, który decyduje o dalszych losach absolwentów gimnazjów.

W mojej ocenie, proponowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej rozwiązanie - tj. objęcie uczniów indywidualną opieką kuratorów, jako nieprecyzyjne i ogólnikowe nie może przynieść spodziewanych efektów. Podobnie ocenić należy zapowiedź przyznania poszkodowanym uczniom specjalnych zaświadczeń o nieomówieniu wymaganych na egzaminie lektur. Oczywistym jest, że przywołane zaświadczenie będzie pozbawione jakiegokolwiek mocy prawnej, a dyrektorzy szkół ponadgimnazjalnych nie będą zobligowani do respektowania tego dokumentu podczas rekrutacji prowadzonej na tych samych zasadach dla wszystkich absolwentów gimnazjów. Co za tym idzie uczniowie, którzy nie z własnej winy na egzaminie gimnazjalnym nie rozwiązali jednego z wysoko punktowanych zadań są praktycznie pozbawieni możliwości kształcenia w renomowanych liceach i innych szkołach średnich. Obawy te potwierdzają cytowane przez media wypowiedzi dyrektorów szkół, którzy zapowiedzieli, że tzw. zaświadczenia o nieomówieniu lektur nie mogą być podstawą do złagodzenia wymagań stawianych kandydatom podczas rekrutacji.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat formy i zakresu tzw. indywidualnej opieki kuratorów oraz celów, jakie w zamiarach Ministerstwa ma spełniać zapowiadana opieka. Ponadto będę zobowiązany za poinformowanie mnie o działaniach jakie Ministerstwo Edukacji Narodowej planuje podjąć w celu uniknięcia podobnych nieprawidłowości podczas kolejnych sesji egzaminu.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Ponad miesiąc temu kilka milionów uczniów i nauczycieli rozpoczęło nowy rok szkolny. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wyrażam nadzieję, że będzie to rok wyteżonej pracy nad jakością polskiej edukacji. Gwarantowane przepisami Konstytucji prawo do nauki oznacza bowiem możliwość edukacji na najwyższym poziomie, przez co rozumie się m.in. równy dostęp do wykształcenia, właściwą organizację oraz efektywne wykorzystywanie zajęć lekcyjnych, a także bezpieczne i higieniczne warunki nauki. Mając powyższe na uwadze, pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na nierozwiązane do tej pory problemy sygnalizowane w kierowanych do mnie skargach w roku szkolnym 2007/2008.

1. Egzamininy gimnazjalne.

W wystąpieniu z dnia 24 kwietnia 2008 r. (znak: RPO-588086-I/08/KJ), zwróciłem uwagę na sytuację uczniów tych szkół, w których nauczyciele języka polskiego nie przerobili żadnej z dwóch lektur, do których odnosiło się wysoko punktowane pytanie w części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego. W konsekwencji uczniowie ci zostali pozbawieni możliwości kształcenia w renomowanych szkołach średnich. W piśmie kierowanym do Pani Minister zwróciłem się z prośbą o rozważenie możliwości zorganizowania ponownego egzaminu, dla tych uczniów, którzy wyrażą wolę jego poprawy. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej - Pan Zbigniew Marciniak, poinformował mnie o propozycjach rozwiązania zaistniałej sytuacji. Mowa tu o objęciu indywidualną opieką kuratorów tych uczniów, którzy nie udzielili odpowiedzi na pytanie nr 32 oraz przyznaniu poszkodowanym absolwentom specjalnych zaświadczeń o nieomówieniu wymaganych na egzaminie lektur. Po zapoznaniu się z propozycjami Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz po analizie kierowanych do mnie skarg, ponowiłem wystąpienie w tej sprawie, zwracając uwagę, że proponowane rozwiązania - jako nieprecyzyjne i ogólnikowe nie mogą przynieść oczekiwanych efektów. Jednocześnie zwróciłem się z prośbą o poinformowanie mnie o planowanych działaniach mających na celu uniknięcie podobnych nieprawidłowości podczas kolejnych sesji egzaminów (kopia pisma z dnia 11 czerwca 2008 r. w

załączeniu). Niestety, do chwili obecnej nie otrzymałem odpowiedzi na ostatnie wystąpienie w przedmiotowej sprawie.

2. Obniżenie wieku obowiązkowego nauczania.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą obserwuję przygotowania Ministerstwa Edukacji Narodowej zmierzające do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci w wieku lat sześciu. Po analizie napływających do mnie skarg rodziców dzieci uczęszczających dziś do przedszkoli, zwróciłem się do Dyrektora Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania Ministerstwa Edukacji Narodowej z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat szczegółowej koncepcji przygotowywanej reformy, a także odpowiedź na pytanie - na jakim etapie znajduje się obecnie proces przygotowywania szkół i placówek oświatowych do przyjęcia i kształcenia dzieci w wieku lat sześciu (kopia pisma nr RPO-580628-I/08/AB z dnia 17 marca 2008 r. w załączeniu). Niestety, pomimo ponowienia wystąpienia w dniu 1 lipca 2008 r., do chwili obecnej nie otrzymałem odpowiedzi w tej sprawie.

3. Lekcje łączone w publicznych szkołach podstawowych w gminach wiejskich.

W ubiegłym roku szkolnym otrzymałem skargi rodziców dzieci uczęszczających do publicznych szkół podstawowych w gminach wiejskich dotyczące problemu tzw. lekcji łączonych tj. wspólnych zajęć dydaktycznych, podczas których naukę pobierają uczniowie starszych i młodszych klas tej samej szkoły. W związku z powyższym, zwróciłem się do Dyrektora Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania Ministerstwa Edukacji Narodowej z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat przyczyn opisanego stanu rzeczy, a także odpowiedź na pytanie - na ile sygnalizowane zjawiska rzutują na efektywność procesu edukacji oraz czy i jakie działania naprawcze zostały w tej sprawie podjęte (kopia pisma nr RPO-581323-I/08/AB z dnia 27 marca 2008 r. w załączeniu). Niestety, pomimo ponowienia wystąpienia w dniu 1 lipca 2008 r., pismo to również pozostało bez odpowiedzi.

W związku z powyższym, a także mając na uwadze dbałość o jakość polskiej edukacji, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o spowodowanie przyśpieszenia udzielenia odpowiedzi w powyższych sprawach. Ponadto będę zobowiązany za poinformowanie mnie o pracach legislacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, które zakresem przedmiotowym obejmują poruszone w niniejszym piśmie problemy.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DKOW- I-ES/AP-532- 19/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie (pismo RPO-588086-I/08/AB) dotyczące problemów sygnalizowanych w skargach kierowanych do Pana Rzecznika, uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

1. Egzamin gimnazjalny

Wymaganie napisania zgodnej z tematem charakterystyki wybranego bohatera tekstów kultury wymienionych jako obowiązkowe w podstawie programowej kształcenia ogólnego było zgodne ze standardami wymagań będącymi podstawą przeprowadzania egzaminu gimnazjalnego z części humanistycznej. Każdy z uczniów szkół, w których nie omówiono obu lektur, otrzymał z okręgowej komisji egzaminacyjnej dodatkową pisemną informację o liczbie punktów uzyskanych za każde zadanie sprawdzające umiejętność tworzenia tekstu. Na podstawie tej informacji dyrektorzy szkół ponadgimnazjalnych mogli oszacować, czy dany uczeń posiada kompetencje w tym zakresie porównywalne z uczniami, którzy dostali się w pierwszym etapie rekrutacji do jego szkoły. Wystosowano apel do organów prowadzących szkoły o rozważenie możliwości zwiększenia liczby miejsc w szkołach ponadgimnazjalnych w wypadku, gdyby dla któregoś z uczniów mających porównywalne umiejętności (i wyniki egzaminu) nie znalazło się ono podczas pierwszej rekrutacji. Kuratorzy Oświaty zostali zobowiązani do indywidualnego prowadzenia spraw uczniów, którzy nie ze swej winy nie sprościli wymaganiom egzaminacyjnym, pilotowania ich procesu rekrutacji. Rekrutacja uczniów do szkół ponadgimnazjalnych została zakończona, w tym również rekrutacja uczniów, których dotyczył problem zadania nr 32. Ministerstwo nie otrzymało żadnych skarg dotyczących rekrutacji do szkół ponadgimnazjalnych od tej grupy uczniów.

2. Obniżenie wieku obowiązkowego nauczania.

Proponowane zmiany mają na celu obniżenie do 6 lat wieku rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego z pozostawieniem dotychczasowych możliwości przyspieszania i odraczania o jeden rok rozpoczynania tego obowiązku. Wprowadzanie obniżonego wieku rozpoczynania spełniania obowiązku szkolnego ma być rozłożone na 3 lata szkolne (2009/2010, 2010/2011, 2011/2012). W okresie tym rodzice dzieci będą mogli - na swój wniosek, bez konieczności uzyskiwania opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej - odroczyć lub przyspieszyć o jeden rok rozpoczęcie spełniania obowiązku.

Przemiany cywilizacyjne sprawiają, że dzieci wcześniej osiągają dojrzałość szkolną. Dzieci sześciolatnie są w większości intelektualnie gotowe do podjęcia nauki szkolnej. Proponowana zmiana w organizacji nauczania i objęcie nauką dzieci o rok młodszych ułatwi wyrównywanie szans edukacyjnych, zapewni lepszy dostęp młodszych dzieci do edukacji i umożliwi wcześniejsze rozpoznawanie i rozwój uzdolnień. Obniżenie wieku obowiązku szkolnego z siedmiu na sześć lat oraz reforma podstawy programowej spowodują, że dzieci w klasie pierwszej szkoły podstawowej nie będą powtarzać tego, czego uczyły się rok wcześniej i będą kontynuować naukę na poziomie dostosowanym do ich wieku. W większości krajów europejskich naukę podejmują dzieci młodsze i znacznie młodsze niż siedmioletnie (od 4. roku życia w Irlandii Północnej i Luksemburgu; od 5. roku życia w Anglii, Holandii, na Łotwie, w Szkocji, Walii i na Węgrzech; od 6. roku życia w Austrii, Belgii, Czechach, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, na Litwie, w Niemczech, Norwegii, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i we Włoszech). Projektowane objęcie dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym pozwoli stworzyć tym dzieciom warunki edukacji porównywalne z warunkami, w jakich uczą się ich europejscy rówieśnicy.

Proces włączania sześciolatków do edukacji szkolnej rozpocznie się w 2009 r. Z danych statystycznych wynika bowiem, że od kilkunastu lat spada liczba uczniów w szkołach podstawowych. W roku 2009 rocznik sześciolatków jest najmniej liczny, dlatego będzie to najkorzystniejszy czas na rozpoczęcie planowanych zmian.

Zakłada się, że proces obejmowania edukacją szkolną dzieci sześciolatków będzie rozłożony na 3 lata, w taki sposób, aby oprócz siedmiolatków danego rocznika obowiązek szkolny obejmował również 1/3 rocznika dzieci sześciolatków. Oznacza to, że naukę podejmą:

- w roku szkolnym 2009/2010 dzieci siedmioletnie urodzone w 2002 r. i dzieci sześciolatków urodzone od 1 stycznia do 30 kwietnia 2003 r.,
- w roku szkolnym 2010/2011 dzieci siedmioletnie urodzone po 1 maja 2003 r. i dzieci sześciolatków urodzone od 1 stycznia 2004 r. do 31 sierpnia 2004 r.,
- w roku szkolnym 2011/2012 dzieci siedmioletnie urodzone po 1 września 2004 r. i dzieci sześciolatków urodzone w 2005 r.

Od 1 września 2012 r. zasadą stanie się podejmowanie nauki przez dzieci sześciolatnie. W okresie obniżania wieku obowiązku szkolnego dla sześciolatków będzie istniała możliwość odroczenia tego obowiązku, wynikająca z woli rodziców. Stan taki dotyczyć będzie od roku 2009 trzech kolejnych roczników dzieci. Sposób wprowadzania projektowanej zmiany -pozostawiający decyzję w tej sprawie w gestii rodziców - pozwoli przeprowadzić ją w sposób możliwie najłagodniejszy, a rozłożenie jej na 3 lata nie zaburzy pracy szkół poprzez gwałtowne i znaczące zwiększenie liczby dzieci rozpoczynających naukę w pierwszej klasie oraz nie spowoduje, że dzieci te - ze względu na liczebność rocznika - będą miały większe problemy w trakcie rekrutacji do szkół ponadgimnazjalnych i na studia w szkołach wyższych. W szkołach podstawowych ze względu na niż demograficzny nie będzie problemów z zapewnieniem odpowiedniej bazy lokalowej. W celu zapewnienia wszystkim 6 - latkom rozpoczynającym naukę w szkole podstawowej warunków opieki i bezpieczeństwa porównywalnych do rozwiązań przyjętych w wychowaniu przedszkolnym, Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowuje program rządowy, który obejmie działania w powyższym zakresie realizowane przez kolejne lata: 2009, 2010, 2011.

Na realizację programu w projekcie budżetu państwa na 2009 r. zaplanowano środki finansowe w wysokości 347 mln zł. Środki te będą rozdysponowane pomiędzy organy prowadzące wg zasad, które zostaną określone w programie rządowym, a jednym z podstawowych kryteriów będzie liczba dzieci sześciolatków podejmujących naukę od 1 września 2009 r. Kontynuacja programu wymaga zapewnienia w rezerwach celowych budżetu państwa kwoty co najmniej 284 682 tys. zł w 2010 r. i co najmniej 296 416 tys. zł w 2011 r.

Zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki jest zadaniem organu prowadzącego. W uzasadnionych warunkach Państwo może realizację tego zadania wspierać. Zauważyć należy, że samorządy życzliwie przyjęły projektowane zmiany a korporacje samorządowe w trakcie uzgodnień nie zgłaszały zastrzeżeń dotyczących proponowanych rozwiązań ani też sposobu oszacowania ich skutków finansowych i zakresu projektowanych działań rządu wspierających finansowo realizację zadania. Starannie przemyślany i przygotowany został projekt regulacji stanowiący o sposobie wprowadzania zmiany.

Przygotowano również projekt podstawy programowej uwzględniającej fakt wcześniejszego rozpoczynania edukacji szkolnej przez dzieci sześciolatnie.

3. Lekcje łączone w publicznych szkołach podstawowych w gminach wiejskich.

Zgodnie z § 3 ust. 12 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142), jeżeli w szkole organizowane jest nauczanie w klasach łączonych, dyrektor szkoły dostosowuje

odpowiednio ramowy plan nauczania, z uwzględnieniem możliwości pełnej realizacji przyjętych programów nauczania.

Również rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624) w § 5 ust. 7 (załącznik nr 2 do rozporządzenia) dopuszcza organizację nauczania w klasach łączonych, w tym połączenie zajęć prowadzonych w oddziale przedszkolnym dla dzieci 6-letnich i zajęć prowadzonych w klasie I w szkołach działających w szczególnie trudnych warunkach demograficznych lub geograficznych.

Należy tu wyjaśnić, iż obowiązujące prawo oświatowe, z uwagi na jego ramowy charakter, nie określa liczebności klas łączonych lecz wskazuje jedynie na okoliczności, w których dopuszcza się ich tworzenie.

Możliwość tworzenia klas łączonych zapobiega likwidacji szkół wiejskich, których funkcjonowanie jest zagrożone za względu na małą liczbę uczniów. Utrzymanie tych szkół pozwala na realizację obowiązku szkolnego blisko miejsca zamieszkania, w małych liczebnie klasach. Organizacja edukacji na najwyższym poziomie zależy od umiejętności organizacji procesu nauczania i wychowania przez nauczyciela.

Z wyrazami szacunku
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Marciniak*

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-599849-I/08/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W ostatnim czasie otrzymuję liczne skargi uczniów i nauczycieli szkół prowadzących kształcenie w systemie dwujęzycznym, dotyczące nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. *w sprawie warunków i sposobu oceniania, promowania i klasyfikowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. Nr 83, poz. 562 ze zm.), zakładającej rezygnację z organizowania maturalnych egzaminów przedmiotowych w językach obcych, począwszy od roku szkolnego 2009/2010. Zamierzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej dotyczące kształcenia dwujęzycznego prowadzą do zastąpienia dotychczasowej „matury dwujęzycznej” egzaminami przedmiotowymi w językach obcych oferowanymi w tych szkołach, które zawarły stosowne porozumienie z partnerskimi szkołami za granicą lub innymi instytucjami oświatowymi, takimi jak na przykład IBO. W tym celu zakłada się popularyzację w polskim systemie oświaty kształcenia w tzw. oddziałach międzynarodowych.

Masowa ponadgraniczna migracja zarobkowa oraz zaangażowanie Polski w struktury Unii Europejskiej, NATO oraz innych organizacji międzynarodowych sprawia, że znacząco wzrasta zapotrzebowanie na kształcenie w językach obcych. Poszerzenie oferty edukacyjnej oraz zintensyfikowanie nauczania języków obcych w ramach kształcenia w oddziałach międzynarodowych zasługuje na pełne poparcie i uznanie. Z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich, w szczególności zaś konstytucyjnego prawa do nauki oraz zasady ochrony interesów w toku, istotne staje się jednak pytanie o możliwość przystąpienia do matury dwujęzycznej tych uczniów, którzy obecnie kształcą się w szkołach prowadzących oddziały dwujęzyczne.

Jak wynika z § 1 pkt 4 w zw. z § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 września 2008 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych* (Dz. U. Nr 178, poz. 1097), planowane zmiany w zakresie

zasad przeprowadzania maturalnych egzaminów przedmiotowych w językach obcych wejdą w życie począwszy od roku szkolnego 2009/2010 tzn., że obejmą uczniów uczęszczających obecnie do pierwszych i drugich klas szkół prowadzących oddziały dwujęzyczne. Co za tym idzie, wprowadzona zmiana w istotny sposób wpłynie na sytuację uczniów, którzy od roku lub od dwóch lat przygotowują się do określonej i znanej im formy egzaminu maturalnego. Edukacja w szkole ponadgimnazjalnej z samego założenia ma na celu przygotowanie do zdania egzaminu maturalnego i otrzymania świadectwa dojrzałości, co umożliwi dalsze kształcenie na poziomie szkoły wyższej. Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych przygotowujący się do zdania egzaminu maturalnego są w trakcie procesu edukacyjnego, ściśle określonego przez przepisy ustawy o systemie oświaty. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że zdecydowana większość uczniów decydujących się na naukę w klasie z drugim językiem wykładowym, kierowała się właśnie możliwością przystąpienia do tzw. matury dwujęzycznej. Z tego powodu umożliwienie tej grupie uczniów przystąpienia do egzaminów w drugim języku nauczania wydaje się być szczególnie istotne.

Doniosłym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych jest tzw. ochrona interesów w toku, czyli zachowanie przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwanie obywateli nowymi regulacjami prawnymi. Zasada ochrony interesów w toku nie oznacza niezmienności prawa, czy wiecznego trwania określonych przywilejów. Wymaga się natomiast, aby obywatel rozpoczynając określony w czasie proces (tu proces nauki w szkole średniej) miał jasność co do warunków jakie musi spełnić, aby zakończyć go pomyślnie.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem przyjąłem informację opublikowaną na witrynie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej, zgodnie z którą dyrektorzy szkół prowadzących nauczanie dwujęzyczne będą proszeni o ocenę, czy i w jakim czasie są w stanie przejść na pracę według zasad obowiązujących w oddziałach międzynarodowych. Wydaje się bowiem, że taka konsultacja powinna odbyć się na etapie projektowania wprowadzonych zmian, nie zaś w czasie trwania *vacatio legis*. W tej sytuacji uczniom pierwszych i drugich klas oddziałów dwujęzycznych pozostaje wierzyć, że sprawność organizacyjna dyrekcji poszczególnych szkół nie zaprzepaści ich wysiłku i pracy włożonej w przygotowania do egzaminów maturalnych w języku obcym.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz.147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o wynikach konsultacji z dyrektorami szkół prowadzących nauczanie dwujęzyczne, w szczególności zaś - czy w ocenie Ministerstwa Edukacji Narodowej, mając na uwadze wyniki przeprowadzonych konsultacji, szkoły prowadzące obecnie oddziały dwujęzyczne zdążą zarejestrować oddziały międzynarodowe przed sesją egzaminu w roku szkolnym 2009/2010 oraz czy uczniowie przygotowujący się do tzw. matury dwujęzycznej będą mieli możliwość uzyskania świadectw uznawanych poza granicami Polski. Ponadto będę zobowiązany za odpowiedź na pytanie - czy Ministerstwo Edukacji Narodowej, w

sytuacji problemów z wdrożeniem nowego systemu, rozważy możliwość przesunięcia terminu wprowadzenia regulacji z zakresu przeprowadzania maturalnych egzaminów przedmiotowych w językach obcych tak, aby uwzględnić interesy wszystkich grup uczniów uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2008-12-30

DKOW-I/UW-5031 -59/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo z dnia 24 grudnia 2008 r., znak: RPO-599849-I/08/AB w sprawie matur w klasach dwujęzycznych uprzejmie informuję, że;

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 września 2008 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 178. poz. 1097)* od roku 2010 absolwent klasy dwujęzycznej będzie obowiązkowo zdawał następujące egzaminy:

- w części ustnej -język polski, język obcy nowożytny,
- w części pisemnej -język polski, język obcy nowożytny i matematykę.

Obowiązkowe egzaminy maturalne zdawane będą na poziomie podstawowym, z tym że absolwenci szkół lub oddziałów dwujęzycznych, którzy wybiorą jako przedmiot obowiązkowy język obcy nowożytny będący drugim językiem nauczania zdają go, zarówno w części ustnej, jak i pisemnej egzaminu maturalnego, na jednym poziomie, określonym w standardach wymagań dla tych oddziałów w *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2001 r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów - Dz. U. Nr 92. poz. 1020 z późn. zm.* Jednocześnie absolwent będzie miał prawo przystąpić w danym roku do egzaminu maturalnego z jednego, dwóch lub trzech przedmiotów dodatkowych:

- w części ustnej z: języka obcego nowożytnego, języka mniejszości etnicznej, języka regionalnego -języka kaszubskiego,
- w części pisemnej z: biologii, chemii, filozofii, fizyki i astronomii, geografii, historii muzyki, historii sztuki, informatyki, języka łacińskiego i kultury antycznej, języka mniejszości etnicznej, języka mniejszości narodowej, języka obcego nowożytnego, języka

polskiego, języka regionalnego - języka kaszubskiego, matematyki, wiedzy o społeczeństwie, wiedzy o tańcu. Przedmioty dodatkowe mogą być zdawane na poziomie podstawowym lub rozszerzonym.

Poczynając od roku szkolnego 2009/2010 zrezygnowano z możliwości dwujęzycznego zdawania przez absolwentów oddziałów dwujęzycznych, w ramach egzaminu maturalnego, tych przedmiotów, które nauczane były dwujęzycznie. Możliwość zdawania egzaminu dwujęzycznego dotyczyła przedmiotów: biologia, chemia, fizyka i astronomia, matematyka, część geografii dotycząca geografii ogólnej i część historii dotycząca historii powszechnej, nauczanych w języku obcym, będącym drugim językiem nauczania.

W związku ze zgłaszanymi do Ministerstwa Edukacji Narodowej, przez środowiska szkół prowadzących nauczanie dwujęzyczne, wątpliwościami dotyczącymi regulacji przyjętych w nowych przepisach, w dniu 16 października 2008 r. odbyło się spotkanie Pani Katarzyny Hall, Ministra Edukacji Narodowej, z dyrektorami szkół dwujęzycznych z całego kraju. W trakcie spotkania ustalono, że utrzymane zostaną dotychczasowe zasady zdawania egzaminu maturalnego w oddziałach dwujęzycznych. Na spotkaniach zorganizowanych z reprezentantami szkół kształcących dwujęzycznie, zaprezentowany został projekt zmieniający zasady przeprowadzania egzaminów maturalnych dla absolwentów szkół lub oddziałów dwujęzycznych.

W myśl projektu *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów*, przywrócone zostały dotychczas obowiązujące zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego dla absolwentów oddziałów dwujęzycznych z jedną zmianą. Dotychczas absolwent oddziału dwujęzycznego, który wybrał jako obowiązkowy przedmiot nauczany dwujęzycznie, obowiązany był zdawać egzamin z tego przedmiotu zarówno w języku polskim, jaki i z dodatkowych zadań w drugim języku nauczania. Od roku szkolnego 2009/2010 absolwenci nie będą mieli prawa wyboru przedmiotu obowiązkowego. Wybór ten został zastąpiony obowiązkowym egzaminem z matematyki dla wszystkich absolwentów. Absolwent oddziału dwujęzycznego, w którym matematyka była nauczana dwujęzycznie, będzie miał prawo zdawania matematyki dwujęzycznie.

Ponadto wyjaśniam, że nie ulegają zmianie zasady nauczania dwujęzycznego prowadzonego w ramach dwustronnych umów z Ambasadą Republiki Francuskiej w Polsce oraz Ministerstwem Edukacji i Kultury Hiszpanii.

Z wyrazami szacunku
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Marciniak*

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-616194-I/09/AWO

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W minionym tygodniu w całej Polsce odbyły się egzaminy gimnazjalistów, którzy w ostatnim roku nauki mają obowiązek przystąpić do egzaminu sprawdzającego ich umiejętności z zakresu wiedzy humanistycznej, matematyczno - przyrodniczej i języka obcego. Właściwe przygotowanie tego egzaminu mieści się w ramach kompetencji Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, która w porozumieniu z właściwymi okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi ma za zadanie opracować i przygotować pytania, zestawy i testy egzaminacyjne. Za prawidłową natomiast organizację i przebieg egzaminu gimnazjalnego w konkretnej szkole odpowiada przewodniczący szkolnego zespołu egzaminacyjnego, którym jest dyrektor właściwej placówki oświatowej. To przewodniczący zespołu egzaminacyjnego ma obowiązek nadzorować przebieg egzaminu państwowego, jak też wcześniej dbać o prawidłowe zabezpieczenie testów egzaminacyjnych.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą obserwuję działania podejmowane w ramach realizowanego obowiązku szkolnego. Dlatego też, z dużym niepokojem odebrałem informacje w sprawie ujawnienia, a następnie rozpowszechnienia w Internecie testów egzaminacyjnych dla gimnazjalistów.

Egzamin gimnazjalny, który ma na celu sprawdzić przygotowanie uczniów do kontynuowania przez nich nauki w szkołach średnich, powinien być przeprowadzony rzetelnie i z poszanowaniem praw wszystkich przystępujących do niego uczniów. Opisane zaś w mediach nieuczciwe działania osób mających chronić i dbać o niezakłócony przebieg egzaminu muszą się spotkać, ze strony władz odpowiedzialnych za naukę dzieci i młodzieży, ze zdecydowaną reakcją.

Mając powyższe na uwadze, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1998 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj. Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie jakiego rodzaju konsekwencje zostały

wyciągnięte w stosunku do winnych tego rodzaju wykroczeń i jakie zostaną podjęte kroki aby uniknąć tego rodzaju nieprawidłowości w przyszłości.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

DPN - ES - 5033 / 6 /09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie kierowane do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji tegorocznego egzaminu gimnazjalnego, informuję, że do egzaminu gimnazjalnego przystąpiło 470 tysięcy uczniów z ponad 7 tysięcy gimnazjów. W sprawie „wycieku” odpowiedzi do testu humanistycznego tegorocznego egzaminu gimnazjalnego, uprzejmie wyjaśniam, co następuje: w związku z tym, iż Dyrektor Niepublicznego Gimnazjum Fundacji „Dyslektyk” w Warszawie naruszył § 40 ust. 1, § 41 ust. 1. pkt 6 i 9, § 41 ust.2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 roku w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. nr 83, poz. 562 z późn. zm.), Dyrektor Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w porozumieniu z dyrektorem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej unieważnił z urzędu prace z egzaminu gimnazjalnego w części humanistycznej i w części matematyczno - przyrodniczej wszystkich uczniów (18 osób) Niepublicznego gimnazjum Fundacji Dyslektyk w Warszawie, ul. Wiktorska 83/87. Jednocześnie Dyrektor Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie zarządził ponowne przeprowadzenie egzaminu dla tych uczniów w terminach:

- 2 czerwca 2009 roku, godz. 9 - część humanistyczna;
- 3 czerwca 2009 roku, godz. 9 - część matematyczno - przyrodnicza.

Minister Edukacji Narodowej, na podstawie art.35 ust, 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, zobowiązał Mazowieckiego Kuratora Oświaty do kontroli zgodności działalności ww. szkoły z przepisami ustawy o systemie oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem:

a) okoliczności rażącego naruszenia przepisów ustawy oraz zasad przeprowadzania egzaminów zewnętrznych,

b) nadzoru nad działaniami ww. Gimnazjum w zakresie przygotowywania uczniów do zdawania egzaminów zewnętrznych oraz przestrzegania procedur ich przeprowadzania, w

kontekście uzyskiwanych przez uczniów wyników tych egzaminów.

Mazowiecki Kurator Oświaty podjął decyzję o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wobec Dyrektora Niepublicznego Gimnazjum Fundacji „Dyslektyk” przez Rzecznika Dyscyplinarnego przy Wojewodzie Mazowieckim. Minister Edukacji Narodowej, biorąc pod uwagę dobro uczniów i konsekwencje społeczne zaistniałego zdarzenia, zobowiązał Kuratora Oświaty do zdecydowanych działań, przewidzianych przepisami prawa oświatowego, wobec dyrektora i innych pracowników Niepublicznego Gimnazjum Fundacji „Dyslektyk”, a także osoby prawnej prowadzącej szkołę.

Ponadto uprzejmie informuję, że zgłaszane przez różne środowiska oświatowe spostrzeżenia i uwagi dotyczące m. in. doskonalenia kwestii zabezpieczenia arkuszy i materiałów egzaminacyjnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, są przedmiotem wielu analiz prowadzonych we współpracy z Centralną Komisją Egzaminacyjną i okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi, a także kuratoriami oświaty, by usprawnić przeprowadzanie sprawdzianu i egzaminów zewnętrznych.

w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Marciniak

ROZDZIAŁ III
PRAWO DO ŻYCIA W RODZINIE I DO GODZIWYCH WARUNKÓW
SOCJALNYCH

3.1. Realizacja przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego

RPO-546726-VII-708/06

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny RP

Szanowny Panie Ministrze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi, których przedmiotem jest praktyka udzielania tymczasowo aresztowanym zezwoleń na widzenia z małoletnimi dziećmi, stosowana przez organy, do dyspozycji których pozostają. Prośby o takie widzenia składane są z reguły przez małżonków i opiekunów dzieci osób tymczasowo aresztowanych i uzasadniane niepokojem dzieci o sytuację i zdrowie rodzica, którego nagle przestały widywać i ich tęsknotą za nim. Wskazuje się w nich zazwyczaj, że ochrona zachwianego poczucia bezpieczeństwa dziecka jest konieczna, a jego zaburzenia emocjonalne nie są przeciwwskazaniem, lecz wskazaniem do odwiedzenia rodzica.

Organy, od decyzji których zależy udzielenie widzenia, różnie wyjaśniają przyczyny odmowy. Jednakże argumenty, którymi zazwyczaj usprawiedliwiają swoje działanie nie zasługują - w mojej ocenie - na uznanie.

Całkowicie nieracjonalne jest uzasadnianie odmowy widzenia z dzieckiem potrzebą zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania w sytuacji, gdy spotkanie z nim nie może odbyć się inaczej, niż w obecności małżonka aresztowanego, który ma zgodę na widzenie. Nietrafny jest też argument zagrożenia dobra dziecka. Do widzenia z aresztowanym dochodzi najczęściej z inicjatywy i w obecności drugiego z rodziców, który na codzień wykonuje władzę rodzicielską i ma obowiązek dbać, aby dobro to w żaden sposób nie było zagrożone; a zatem odpowiada za odpowiednie przygotowanie dziecka do spotkania.

Z tej perspektywy niezrozumiałe jest też zróżnicowane traktowanie dzieci skazanych i tymczasowo aresztowanych. Trudno zresztą znaleźć jakiegokolwiek racjonalne powody uzasadniające ograniczenia stosowane wobec tymczasowo aresztowanych w kwestii widzeń z dziećmi. Artykuł 87a Kkw jednoznacznie wyznacza kierunek rozstrzygnięć organów wykonawczych w zakresie utrzymywania wszelkiego rodzaju kontaktów skazanych ze swymi dziećmi („§ 1. Wykonując karę wobec skazanych sprawujących stałą pieczę nad dzieckiem, do lat 15, uwzględnia się w szczególności potrzebę inicjowania, podtrzymywania i zacieśniania ich więzi uczuciowej z dziećmi...”). Nie ulega wątpliwości, że zasady te odnoszą się również do wszelkich widzeń z

dziećmi, w tym odbywających się przy współdziałaniu innej osoby sprawującej zastępczo pieczę nad dzieckiem, o ile podejmie się ona zabezpieczyć przygotowanie dziecka od strony psychologicznej do takiego spotkania. Warto podkreślić, że w przypadku dzieci małych lub niepełnosprawnych - których prawa wymagają ochrony ponadstandardowej - widzenia mogą być jedyną formą kontaktu.

Podstaw do ograniczenia prawa dzieciom osób tymczasowo aresztowanych do kontaktu z rodzicem nie daje także art. 214 § 1 Kkw, ani nawet art. 217 Kkw. Przeciwnie - analiza ich treści wskazuje, że widzenia osób tymczasowo aresztowanych z ich małoletnimi dziećmi nie powinny zależeć od uznania organów, do dyspozycji których pozostają aresztowani zwłaszcza że, jak już wspomniano, nie mogą odbywać się w inny sposób, niż wspólnie z widzeniami osób dorosłych, które wymagane przepisami zgody uzyskały.

Zakaz kontaktów rodzica z dziećmi jest możliwy jedynie w wyjątkowych przypadkach, np. wówczas, gdy rodzic dokonał przestępstwa przeciwko dziecku lub rodzime i wyłącznie na podstawie decyzji właściwego organu.

Takie stanowisko znajduje oparcie w normach ochrony praw dziecka uzgodnionych i przyjętych w prawie międzynarodowym. Normy te, zawarte w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. weszły w skład polskiego porządku prawnego (art. 87 w zw. z art. 88 ust. 2 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji) i mogą być stosowane bezpośrednio. Sztandarowy charakter ma z pewnością art. 9 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.), który ustanowił standard obowiązków państwa w zakresie prawa dziecka do kontaktów z rodzicami. Zgodnie z tym artykułem:

- tylko kompetentne władze, podlegające nadzorowi sądowemu mogą zdecydować, zgodnie z obowiązującym prawem oraz stosowanym postępowaniem, o oddzieleniu dziecka od rodziców i to wyłącznie wówczas, gdy jest to konieczne ze względu na najlepiej pojęte interesy dziecka (ust. 1),
- w stosownym postępowaniu należy umożliwić uczestnictwo oraz wyrażenie opinii wszystkim zainteresowanym stronom (ust. 2),
- państwo szanuje prawo dziecka odseparowanego od jednego lub obojga rodziców do utrzymywania regularnych stosunków osobistych i bezpośrednich kontaktów z obojgiem rodziców, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka (ust. 3),
- w przypadku odseparowania w wyniku działania państwa jednego lub obojga rodziców dziecka lub dziecka, państwo zapewni, na żądanie (rodzicom dziecka, dziecku lub - jeżeli będzie to właściwe - innemu członkowi rodziny) podanie istotnych informacji dotyczących miejsca pobytu nieobecnego członka rodziny, jeśli treść tej informacji nie przyniesie szkody dobru dziecka i zapewni, aby wniesienie takiej prośby nie pociągało żadnych ujemnych następstw dla osób, których dotyczy (ust. 4).

Z treści innych umów międzynarodowych wynika również, że tymczasowo aresztowani powinni oczekiwać ze strony władz publicznych wsparcia, nie zaś utrudnień w realizowaniu swego prawa do kontaktów z dzieckiem. Przykładowo, w świetle art. 23 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych „*Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa*” (Dz.U z 1977 Nr 38, poz. 167). Podobnie art. 10 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyznaje *Jak najszerszą ochroną i pomoc rodzinie jako naturalnej i podstawowej komórce społeczeństwa, w szczególności przy jej zakładaniu i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opieką i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu*” (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Minimalny standard pomocy określonej w art. 10 jest trudny do wyznaczenia, jednakże państwo składające sprawozdanie musi uwzględniać wytyczne Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, a zatem przedkładać w szczególności informacje o środkach podejmowanych dla utrzymania, umocnienia i ochrony rodziny, zwłaszcza w zakresie odpowiedzialności za wychowanie dzieci.

Ważne postanowienia dotyczące zakresu, o którym mowa, zawiera również Konstytucja RP:

- art. 18 Konstytucji RP stanowi, że małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i ojcostwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej,
- art. 47 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia rodzinnego,
- zgodnie z art. 48 ust. 2 Konstytucji ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu,
- art. 72 ust. 3 Konstytucji nałożył na organy władzy publicznej obowiązek wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka w toku ustalania praw dziecka.

Jest oczywiste, że rozwiązania zawarte w aktach niższego rzędu nie powinny być sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi, a prawa konstytucyjne mogą być ograniczone wyłącznie przy zachowaniu rygorów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Warto również przywołać Europejskie Reguły Więzienne (rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2006)2 z 11.01.2006 r). Choć, jak wiadomo, nie mają one charakteru obowiązującego, to jednak powinny wpływać na interpretację obowiązującego prawa i wytyczać kierunek przyjmowanych rozwiązań. Z tego punktu widzenia Reguła 99 może stanowić wzór racjonalnego uregulowania problemu widzeń „więźniów śledczych”. Przyjęto w niej jako zasadę, że ich uprawnienie do widzeń i korespondencji ma być uregulowane w taki sam sposób, jak osób skazanych. Ograniczenie tego prawa traktowane jest jako wyjątek możliwy do zastosowania jedynie w stosunku do konkretnego tymczasowo aresztowanego i tylko przez określony czas.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Pana Ministra o podjęcie działań zmierzających do usunięcia wskazanych naruszeń praw dzieci i ich pozbawionych wolności rodziców. Proszę również o spowodowanie przekazania informacji o praktyce stosowanej w obszarach właściwości poszczególnych prokuratur i sądów apelacyjnych w kwestii widzeń osób tymczasowo aresztowanych z ich małoletnimi dziećmi.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
**ZASTĘPCA PROKURATORA
GENERALNEGO**

Warszawa, dnia 19.01.2007 r.

PR III 0760/12/06

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

Odpowiadając na Pana pismo z dnia 15 grudnia 2006 r. (sygnatura RPO-546726-VII-708/06) skierowane do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, w sprawie praktyki udzielania tymczasowo aresztowanym zezwoleń na widzenia z ich małoletnimi dziećmi, uprzejmie przedstawiam co następuje.

Zawarte w wymienionym piśmie krytyczne uwagi odnośnie zasad udzielania zezwoleń na widzenie małoletnich dzieci z tymczasowo aresztowanymi rodzicami przekazano wszystkim prokuratorom apelacyjnym, celem zapoznania prokuratorów ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawienia informacji o praktyce stosowanej w tym zakresie w podległych im jednostkach organizacyjnych prokuratury.

Dokonana analiza tych informacji upoważnia do wyrażenia poglądu, iż prokuratorzy podzielają stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

We wszystkich informacjach wskazano bowiem, iż udzielanie tych widzeń jest regułą i jedynie w nielicznych przypadkach odmawiano takiej zgody, co w większości przypadków dotyczyło sytuacji, gdy dziecko było osobą pokrzywdzoną przestępstwem, którego popełnienie zarzucono tymczasowo aresztowanemu rodzicowi. Praktykę tę potwierdzają dane statystyczne i dla przykładu w okręgu działania Prokuratury Okręgowej w Radomiu w 2006 r. rozpatrywano 86 wniosków tego rodzaju i wszystkie zostały załatwiane pozytywnie, natomiast na 90 wniosków w rejonie działania Prokuratury Okręgowej w Krakowie odmówiono zgody na widzenie jedynie w jednym przypadku.

Należy jednak podkreślić, że każda decyzja dotycząca widzenia małoletniego dziecka z jego tymczasowo aresztowanym rodzicem lub opiekunem powinna być podjęta rozważnie, z uwzględnieniem zarówno dobra dziecka, potrzeby utrzymania więzi pomiędzy dzieckiem a jego rodzicem, jak również przesłanek stosowania aresztu tymczasowego.

Prokuratorzy przed podjęciem decyzji o udzieleniu widzenia szczególną uwagę przywiązują do pouczenia opiekunów prawnych o konieczności przygotowania małoletniego do wizyty w areszcie oraz informują ich o warunkach w nim panujących. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, iż sama wizyta dziecka u rodzica przebywającego w warunkach aresztu śledczego bądź zakładu karnego wpłynie na zaburzenie jego rozwoju emocjonalnego oraz poczucia bezpieczeństwa.

Warunki w jakich odbywają się widzenia z osobami tymczasowo aresztowanymi nie sprzyjają poczuciu bliskości, bezpieczeństwa, a otoczenia w żadnym razie nie można określić mianem przyjaznego dla dziecka.

Stąd też dla prawidłowej realizacji zasad zawartych w Pana piśmie należałoby wprowadzić rozwiązania techniczno-organizacyjne stwarzające odpowiednie warunki w aresztach i zakładach karnych. Widzenie z dzieckiem powinno mieć miejsce w pomieszczeniu przystosowanym do potrzeb dziecka, tj. wyodrębnionym na tyle, by nie narażać dziecka na widok licznych krat i innych zabezpieczeń technicznych, które mogą zwłaszcza u małych dzieci wywołać lęk, podobnie jak widok uzbrojonych funkcjonariuszy służby więziennej. Stworzenie takich warunków wymaga niewątpliwie stosownych regulacji prawnych oraz nakładów finansowych.

Na koniec chcę Pana zapewnić, iż prokuratorzy przy rozpatrywaniu wniosków na widzenie z małoletnimi, będą uwzględniać stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, podejmując decyzje rozważnie i mając na uwadze dobro małoletnich dzieci, a do takiego stwierdzenia upoważnia mnie treść informacji przekazanych przez Panię i Panów Prokuratorów Apelacyjnych.

Łączę wyrazy szacunku
ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
/-/ Jerzy Engelking

Warszawa, dnia 21.02.2007 r.

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo Sprawiedliwości

Podsekretarz Stanu

DSP-I-5006-560/06

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 15 grudnia 2006 r. (sygnatura RPO-546726A/II-708/06), skierowane do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, w uzupełnieniu wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Prokuratora Generalnego pismem z dnia 19 stycznia 2007 r., uprzejmie przedstawiam, co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że co do zasady kwestię udzielania widzeń osobom tymczasowo aresztowanym normuje przepis art. 214 § 1 kkw, który wskazuje, że tymczasowo aresztowany korzysta z co najmniej takich samych uprawnień, jakie przysługują skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności w systemie zwykłym, w zakładzie karnym typu zamkniętego i nie stosuje się do niego ograniczeń innych niż te, które są konieczne do zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego. Stosownie do treści art. 90 pkt 6 kkw, generalnie, tymczasowo aresztowany może korzystać z 2 widzeń w miesiącu, w tym w oparciu o przepis art. 87a kkw także z dziećmi, wobec których osoby tymczasowo aresztowane sprawują stałą pieczę. Ograniczenia tych uprawnień mogą wynikać jedynie z przepisów prawa. I tak, widzenia nie mogą być udzielone w przypadku orzeczenia wydanego w trybie art. 113 § 1 i 2 k.r.o. (pozbawienie lub ograniczenie władzy rodzicielskiej). Podobnie nie może zostać udzielona zgoda na widzenie osobie tymczasowo aresztowanej, co do której orzeczono prawomocnie w innym postępowaniu środek karny przewidziany w art. 41 a kk, o ile zakaz kontaktowania odnosi się do osoby małoletniej, której dotyczy wnioski o udzielenie zgody na widzenie.

W związku z krytycznymi uwagami zawartymi w piśmie, dotyczącymi problematyki udzielania tymczasowo aresztowanym widzeń z ich małoletnimi dziećmi, Ministerstwo

Sprawiedliwości przekazało stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich do wszystkich Prezesów Sądów Apelacyjnych i zwróciło się o nadesłanie informacji jaka praktyka w tej kwestii stosowana jest na obszarach właściwości poszczególnych apelacji.

Dokonana analiza udzielonych odpowiedzi upoważnia do wyrażenia poglądu, że widzenia tymczasowo aresztowanym z ich małoletnimi dziećmi udzielane są z zachowaniem zasady wskazanej w art. 87a kkw, a więc z uwzględnieniem potrzeby inicjowania, zacieśnienia i podtrzymywania więzi uczuciowej. Odmowy takich widzeń zdarzają się sporadycznie i dotyczą przypadków kiedy :

- osoba dorosła mająca asystować małoletniemu podczas widzenia nie uzyskała zgody na widzenie z uwagi na status świadka, który nie został jeszcze przed sądem przesłuchany. W tego rodzaju sytuacjach sądy udzielają zgody na widzenie innym osobom dorosłym, jeśli zobowiązują się podjąć roli opiekuna dziecka w celu umożliwienia mu kontaktu z rodzicem tymczasowo aresztowanym,

- małoletni jest pokrzywdzonym i występuje w sprawie w charakterze świadka, a w ocenie sądu kontakt z aresztowanym rodzicem - oskarżonym mógłby mieć wpływ na treść składanych przez dziecko zeznań.

Przypomnieć bowiem należy, że stosownie do art. 207 kkw i art. 249 § 1 kpk wykonanie tymczasowego aresztowanie służy przede wszystkim zabezpieczeniu prawidłowego toku postępowania. Jedną z najistotniejszych przesłanek stosowania wobec oskarżonych tymczasowego aresztowania jest obawa mactwa. Zdaniem sędziów okoliczność ta musi powodować pewne ograniczenia w udzielaniu zgody na widzenia. Nie można zatem w pełni zaakceptować stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażonego w piśmie z dnia 15 grudnia 2006 r. o bezzasadności odmów widzenia z dzieckiem z uwagi na potrzebę zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. W praktyce sądowej wielokrotnie zdarzają się sytuacje, iż osoby tymczasowo aresztowane, oskarżone o najpoważniejsze przestępstwa, jak np. zabójstwo współmałżonka, czynów tych dopuszczają się w obecności małoletniego dziecka, którego zeznania stanowią niejednokrotnie jedyny dowód pozwalający na ustalenie prawidłowego stanu faktycznego. Należy podkreślić, że nie można uogólniać sytuacji w której następuje odmowa widzenia z uwagi na potrzebę zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, gdyż każda z nich jest uzależniona od konkretnych okoliczności rozpoznawanej sprawy. Z praktyki wynika jednak, że zdarzają się wypadki, w których prośba tymczasowo aresztowanego o umożliwienie widzenia z dzieckiem z powołaniem się na przepis art. 87a, 24 § 1 i 217 kkw może być traktowana jako nadużycie prawa. Rzeczywistość bywa bowiem bardziej prozaiczna, niżby to wynikało z doniosłych deklaracji zawartych we wnioskach o udzielenie widzenia, i służą one nie tylko podtrzymywaniu więzi rodzinnych, ale są wykorzystywane do przekazywania informacji niedozwolonych i bezprawnego oddziaływania na małoletniego świadka.

Końcowo należy podkreślić, że prawo umożliwia poddanie kontroli decyzji o odmowie udzielenia widzenia, poprzez wniesienie skargi o jakiej mowa w art. 7 kkw.

Przedstawiając powyższe, uprzejmie dziękuję Panu Rzecznikowi za wyrażone zainteresowanie problemami Wymiaru Sprawiedliwości.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Krzysztof Józefowicz
PODSEKRETARZ STANU

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie dziękuję za odpowiedzi na wystąpienie z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie zasad udzielania zezwoleń na widzenie małoletnich dzieci z tymczasowo aresztowanymi rodzicami (sygn. jak wyżej). W pierwszej odpowiedzi, z dnia 19 stycznia 2007 r. (znak: PR III 0760/12/06) - przedstawione zostało stanowisko środowiska prokuratorskiego, w którym w pełni zaakceptowano poglądy przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w drugiej zaś, z dnia 21 lutego 2007 r. (znak: DSP-I-5006-560/06) - odmienne stanowisko środowiska sędziowskiego.

Przekazanie uwag co do drugiej z tych odpowiedzi uważam za konieczne, zwłaszcza że większość kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg w tym zakresie dotyczy odmów sędziowskich.

I. Wystąpienie z 15 grudnia 2006 r. odnosiło się do sytuacji, gdy rodzic lub opiekun dziecka dysponuje zgodą na widzenie z tymczasowo aresztowanym, a odmowa dotyczy wyłącznie dziecka (str. 2 akapit drugi wystąpienia). Po pierwsze - kierowane do Rzecznika skargi na odmowę dotyczyły takich właśnie sytuacji. Po drugie zaś - przypadki udzielania widzeń małoletnim dzieciom z osobami innymi, niż rodzic lub stały opiekun są tak zróżnicowane co do stanu prawnego i faktycznego, że każdorazowo wymagają szczegółowego zbadania i indywidualnej oceny, a ich analiza musiałaby koncentrować się na instytucjach prawa rodzinnego i opiekuńczego. Nie to było celem wystąpienia.

II. Prawdliwość prowadzonego postępowania jako nieodzowny element prawa do sądu, podobnie jak kontakty dziecka z rodzicami, bez których niemożliwe jest wykonywanie prawa rodziców do wychowania dziecka, to ważne wartości konstytucyjne. Możliwy konflikt między tymi wartościami trzeba zatem rozstrzygać posiłkując się normą artykułu 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jest poza sporem, że należy zapobiegać przypadkom wykorzystania dziecka do przekazywania niedozwolonych informacji podczas widzenia choćby poprzez precyzyjny monitoring, a w razie wystąpienia takiego zdarzenia dążyć do ukarania winnych. Jednakże samo istnienie takiej

możliwości - gdy nie było wątpliwości co do udzielenia zgody dorosłemu opiekunowi dziecka - nie może być skutecznym argumentem przeciwko udzieleniu widzenia dziecku, zwłaszcza że w grę wchodzi pozbawienie jednego z podstawowych praw rodzicielskich, konstytucyjnie przecież gwarantowanych (art. 48 Konstytucji RP). Nie można też zakładać, że w toku postępowania prowadzonego przeciwko aresztowanemu rodzicowi zeznania jego dziecka mają, i to bez względu na przedmiot tego postępowania, wartość absolutną gdy idzie o zabezpieczenie jego prawidłowego toku. Także wówczas, kiedy zeznania takie stanowią jedyny dowód, ich siłę skutecznie podważają nawet przepisy Kpk (art. 182§1 Kpk; także art. 189 pkt 1). Nadal zatem twierdzę, że odmowa widzenia z dzieckiem w obecności uprawnionego do widzenia drugiego z rodziców lub stałego opiekuna dziecka powinna być wyjątkiem i ograniczać się do sytuacji, gdy rodzic jest tymczasowo aresztowany w sprawie o przestępstwo przeciwko dziecku lub rodzinie, a kontakt z dzieckiem można uznać za kontynuację okrucieństwa, przemocy, demoralizacji małoletniego (art. 72 ust. 1 Konstytucji).

Tymczasem analiza skarg kierowanych do Rzecznika wskazuje, że odmowy widzeń oparte bywają na wątplych przesłankach (w załączeniu przesyłam materiały z dwóch ostatnich tego typu spraw). Takie odmowy, choć formalnie znajdują oparcie w przepisie ustawy, są świadectwem pogwałcenia praw rodzica (i dziecka). Ocena taka jest uprawniona, gdy:

- naruszona zostaje zasada proporcjonalności - osiągnięty cel nie usprawiedliwia drastyczności wykorzystanego do jego realizacji środka,
- inne wartości konstytucyjne nie uzasadniają udzielonej odmowy,
- odmowa widzenia narusza istotę prawa rodzica do kontaktów z dzieckiem, np. sędzia stosuje jako zasadę niewyrażanie zgody na widzenia małoletnich z ich tymczasowo aresztowanymi rodzicami.

III. Zgadzam się z zarzutem, że nie należą do wyjątków przypadki, kiedy odmowa jest konieczna, gdyż zapobiega wtórnej wiktyimizacji małoletniego, tymczasem o widzenie występuje drugi z rodziców czy też stały opiekun dziecka. Wydaje się, że taka sytuacja nie powinna mieć w praktyce miejsca, jednak nie zawsze można liczyć na rozsądek i odpowiedzialność tego, kto sprawował - i zwykle nadal sprawuje - pieczę nad dzieckiem. Właśnie ten problem, tj. brak ochrony dziecka - ofiary jest powodem, dla którego jeszcze raz zabieram głos w sprawie. Nie można dłużej godzić się na istniejący stan prawa i praktyki. Sytuacja takiego dziecka powinna być już wcześniej zabezpieczona przez sąd. Chcę zwrócić uwagę, że w odpowiedzi z dnia 21 lutego br., w której opisano dość szeroko stosowane instrumentarium prawne, nie został nawet wymieniony artykuł 23 Kpk. Tymczasem właśnie tego typu norma powinna dawać gwarancję podjęcia natychmiastowych, skoordynowanych działań zarówno pionu karnego, jak i cywilnego(rodzinnego). Przepis ten wprowadza możliwość zabezpieczenia sytuacji prawnej dziecka poprzez wykorzystanie wszelkich, dostępnych w prawie rodzinnym środków. Jednym z nich jest zakaz kontaktów z dzieckiem. Jako

środek ochrony stosowany na podstawie art. 23 Kpk zakaz ten musi mieć formę orzeczenia sądu, nie budzi więc wątpliwości co do zgodności z art. 48 ust. 2 Konstytucji.

W przedstawionej na początku br. w Sejmie RP „Informacji rządu o sytuacji społecznej i materialnej polskich rodzin” wskazano, że projekty zmian legislacyjnych przygotowywanych w Ministerstwie Sprawiedliwości mają na celu, m.in. wprowadzenie regulacji pozwalających na orzeczenie pozbawienia praw rodzicielskich lub opiekuńczych w sytuacji, gdy w toku procesu karnego konieczna jest szybka interwencja sądu karnego (str. 47/48 Informacji). Oznacza to, że sam problem jest postrzegany. Trudno jednak przesądzać, czy propozycje te zostaną rozwinięte w kierunku, który pozwoli racjonalnie rozwiązać problem koordynacji działań organów wymiaru sprawiedliwości na rzecz pokrzywdzonych małoletnich.

Kwestię tę Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił wielokrotnie - od wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 sierpnia 2002 r. do przesłanego Komisjom Kodyfikacyjnym Prawa Cywilnego i Prawa Karnego wystąpienia z dnia 9 marca 2005 r. skierowanego do Wiceprezes Rady Ministrów, która koordynowała prace nad ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (sygnatury: RPO-415804-XI/02). Odpowiedni fragment tego ostatniego wystąpienia (str. 4-6) przesyłam w załączeniu, do uprzejmej wiadomości.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się o stanowisko Pana Ministra w sprawie skoordynowania działań pionu karnego i pionu cywilnego wymiaru sprawiedliwości w celu ochrony konstytucyjnych praw małoletnich, a także ich tymczasowo aresztowanych rodziców.

Załącznik 5

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo Sprawiedliwości
Podsekretarz Stanu

Warszawa, dnia 4.05.2007 r.

DSP-I-5006-181/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie

W nawiązaniu do Pana pisma z dnia 11 kwietnia 2007r. RPO-546726-VII-708-06/GR w sprawie udzielania zezwoleń na widzenie małoletnich dzieci z tymczasowo aresztowanymi rodzicami uprzejmie informuję, że aktualnie trwają prace mające na celu ujednoczenie stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości w tej mierze.

O ich zakończeniu niezwłocznie poinformuję Pana Rzecznika.

Z poważaniem
/-/ Małgorzata Manowska

Warszawa, dnia 17. 09.2007 r.

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo Sprawiedliwości
Podsekretarz Stanu

DSP-I-5006-181/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie

W nawiązaniu do Pana pisma z dnia 11 kwietnia 2007 r. RPO-546726-VII-708-06/GR w sprawie udzielania zezwoleń na widzenie małoletnich dzieci z tymczasowo aresztowanymi rodzicami oraz w uzupełnieniu odpowiedzi udzielonej w dniu 4 maja 2007 r., uprzejmie informuję co następuje.

W dniu 12 czerwca 2007 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk: 1921), który zawiera uregulowania w zakresie wyrażenia zgody na widzenie tymczasowo aresztowanego z osobą najbliższą jak również małoletnią

W dniu 3 lipca 2007 r. projekt ten został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu.

Jednocześnie uprzejmie informuję, iż rozwiązania zawarte w wymienionym projekcie są tożsame z wypracowanymi w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Z poważaniem
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Małgorzata Manowska
PODSEKRETARZ STANU

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 28 maja 2008 t.

RPO-546726-VII-708-06/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wcześniejszych wystąpień w sprawie prowadzonej pod numerem jak wyżej od grudnia 2006 r., a dotyczącej udzielania osobom tymczasowo aresztowanym zezwoleń na widzenie z ich małoletnimi dziećmi, pragnę zasygnalizować zainteresowanie Rzecznika Praw Obywatelskich aktualnym stanowiskiem Pana Ministra w tej sprawie.

Będę również zobowiązany za informację, czy nadal istnieje wola unormowania tej kwestii w akcie prawnym rangi ustawy (odpowiednio do odpowiedzi w sprawie udzielonej z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości w piśmie z dnia 17 września 2007 r., l.dz. DSP-I-5006-181/07), a także za wskazanie, czy praktyka w zakresie udzielania widzeń została ujednolicona. Pragnę przypomnieć, że w udzielanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez resort sprawiedliwości odpowiedziach w tej sprawie - z dnia 19 stycznia 2007 r. (l.dz. PR III 0760/12/06) i z dnia 21 lutego 2007 r. (l.dz.DSP-I-5006-560/06) - przedstawione zostały dwa odmienne stanowiska środowiska sędziowskiego i prokuratorskiego.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI**

Warszawa, dnia 19 czerwca 2008 r.

PODSEKRETARZ STANU

DSP-I-5006-181/07

dot.RPO-546726-VII-708-06/GR

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na Pana wystąpienie z dnia 28 maja 2008r. w sprawie RPO-546726A/VII-708-06/GR, dotyczące udzielania osobom tymczasowo aresztowanym zezwoleń na widzenia z ich małoletnimi dziećmi, uprzejmie przedstawiam, co następuje:

W odniesieniu do wskazanej w piśmie Pana Rzecznika wcześniejszej korespondencji prowadzonej w przedmiotowej sprawie, uprzejmie wyjaśniam, że w obecnym stanie prawnym aktualne pozostaje stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości wyrażone w pismach z dnia 19 stycznia 2007r.(PR III 0760/12/06) oraz z dnia 21 lutego 2007r.(DSP-I - 5006-560/06), w treści których nie dostrzegam sprzeczności. Wnioski zaprezentowane w obu pismach wynikały z ustaleń poczynionych na podstawie praktyki stosowanej w prokuraturach i sądach, która wskazywała, że udzielanie widzeń tymczasowo aresztowanym z małoletnimi dziećmi jest regułą, a nieliczne przypadki gdy odmówiono takiej zgody dotyczyły sytuacji szczególnych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, mające na celu zmiany w zakresie regulacji dotyczących udzielania osobom tymczasowo aresztowanym zezwoleń na widzenia, w tym z ich małoletnimi dziećmi.

Projekt wymienionej ustawy wprowadza między innymi zmiany do art. 217 Kodeksu karnego wykonawczego. Proponuje się dodanie po § 1 art.217 § 1a-1e w brzmieniu:

„§ 1a. Odmowa wyrażenia zgody na widzenie z tymczasowo aresztowanym może nastąpić wyłącznie w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego w tej lub innej sprawie albo w celu zapobieżenia popełnieniu przestępstwa.

§ 1b. Na zarządzenie o odmowie wyrażenia zgody na widzenie tymczasowo aresztowanego z osobą najbliższą, tymczasowo aresztowanemu oraz ubiegającej się o widzenie osobie dla niego najbliższej przysługuje zażalenie do sądu, do którego dyspozycji pozostaje tymczasowo aresztowany. Zażalenie na zarządzenie prokuratora rozpoznaje prokurator nadrzędny.

§ 1c. W razie utrzymania w mocy zaskarżonego zarządzenia o odmowie wyrażenia zgody na widzenie, wniesienie zażalenia na zarządzenie o odmowie wyrażenia zgody na widzenie z tymczasowo aresztowanym tej samej osoby, wydanego w ciągu trzech miesięcy od wydania utrzymanego w mocy zarządzenia, jest niedopuszczalne.

§ 1d. Małoletni może uzyskać zgodę na widzenie z tymczasowo aresztowanym na wniosek przedstawiciela ustawowego.

§ 1e. Małoletni do lat 15 korzysta z widzenia z tymczasowo aresztowanym pod opieką pozostającego na wolności przedstawiciela ustawowego lub pełnoletniej osoby najbliższej, a w razie gdy uprawniony do opieki nad małoletnim podczas widzenia nie uzyskał zgody na widzenie, nie chce lub nie może z niego skorzystać -pod opieką kuratora sądowego”.

Regulacje przewidziane w projektowanych przepisach art. 217 § 1d i § 1e kodeksu karnego wykonawczego dotyczą widzeń małoletnich z tymczasowo aresztowanym. Przyjęto zasadę, że wniosek o zgodę na widzenie małoletniego z tymczasowo aresztowanym składa rodzic lub opiekun małoletniego. Małoletni, nie mając pełnej zdolności do czynności prawnych, nie może bowiem skutecznie składać wniosków procesowych i środków odwoławczych między innymi w postępowaniu karnym.

W projektowanym art. 217 § 1e k.k.w. określa się warunki, na jakich małoletni do lat 15 może skorzystać z widzenia z tymczasowo aresztowanym. Zgodnie z art. 105 a § 2 k.k.w. w osoby w wieku do lat 15 mogą korzystać z widzeń ze skazanym tylko pod opieką osób pełnoletnich. W odniesieniu do widzeń z tymczasowo aresztowanym niezbędna jest w tym zakresie regulacja szczególna. Uwzględniając wprowadzane zasady udzielania oraz odmowy udzielenia zgody na widzenie zaistniała konieczność precyzyjnego określenia kręgu osób, pod opieką których małoletni będzie mógł korzystać z widzenia z tymczasowo aresztowanym oraz wprowadzenia unormowania, które gwarantowałyby możliwość skorzystania przez małoletniego z widzenia w razie na przykład odmowy zezwolenia na widzenia udzielonej jego rodzicom lub opiekunom. Dlatego też przewidziano, że osoba, pod opieką której małoletni do lat 15 korzysta z widzenia z tymczasowo aresztowanym, też musi uzyskać zgodę na to widzenie. Organ procesowy w dyspozycji którego pozostaje tymczasowo aresztowany z reguły dysponuje wiedzą o rodzinie i bliskich tymczasowo aresztowanego w stopniu umożliwiającym ocenę, czy widzenie takiej osoby z tymczasowo aresztowanym nie zaburzy prawidłowego toku postępowania karnego. Dopuszczenie osoby obcej do opieki nad małoletnim podczas widzenia z tymczasowo aresztowanym, obligowałoby organ procesowy do prowadzenia ustaleń w zakresie ewentualnych przeciwwskazań do wydania zgody tej osobie na widzenie. W sytuacji, gdy rodzic, opiekun lub inna pełnoletnia osoba najbliższa dla

dziecka nie uzyskali zgody na widzenie, małoletni do lat 15 będzie korzystał z widzenia pod opieką kuratora sądowego. Podobnie wówczas, gdy uprawnieni do opieki nad małoletnim nie mogą lub nie chcą skorzystać z widzenia, małoletni do lat 15 będzie mógł widzieć się z tymczasowo aresztowanym pod opieką kuratora sądowego. Wynagrodzenie i zwrot kosztów kuratora sądowego za udział w widzeniu dziecka z tymczasowo aresztowanym będzie stanowiło element kosztów procesu w sprawie karnej. Wydatek taki, zgodnie z art. 619 k.p.k., tymczasowo wyłoży Skarb Państwa, zaś ostatecznie poniesie skazany, chyba że zostanie zwolniony od ponoszenia kosztów procesu.

Przedstawiając powyższe uprzejmie informuję, że projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw został uzgodniony międzyresortowo i w najbliższych dniach zostanie skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów.

Z poważaniem
/-/ Jacek Czaja

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 26 luty 2008 r.

RPO-574187-IV/07/MK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się przedstawiciele dwóch organizacji: Fundacji Akcja oraz Stowarzyszenia Centrum Praw Ojca i Dziecka, z prośbą o przyjęcie i przeanalizowanie propozycji zmiany projektu ustawy zmieniającej Kodeks rodzinny i opiekuńczy, a także propozycji zmiany Kodeksu karnego.

Omawiany przez wnioskodawców rządowy projekt zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym był przedmiotem prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw Zmian w Kodyfikacjach Sejmu uprzedniej, V kadencji (druki sejmowe Nr 1166 i 2154). W chwili obecnej, wobec zasady dyskontynuacji prac Parlamentu, projekt ów nie jest przedmiotem prac Sejmu ani jego komisji.

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie, czy obecnie toczą się prace legislacyjne mające na celu ponowne skierowanie wspomnianego projektu do Parlamentu. Jeśli tak, to jednocześnie przekazuję pismo przedstawicieli Fundacji Akcja oraz Stowarzyszenia Centrum Praw Ojca i Dziecka do ewentualnego wykorzystania w toku owych prac.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Minister Sprawiedliwości

DL-P-II-0760-2/O8

dot. RPO-574187-IV/07/MK

Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na zapytanie zawarte w piśmie Pana Rzecznika z dnia 26 lutego 2008 r., dotyczące stanu prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy -Kodeks rodzinny i opiekuńczy, który był wniesiony do Sejmu V kadencji, lecz prace parlamentarne nad nim nie zostały ukończone z powodu skrócenia kadencji Sejmu, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Wspomniany projekt ustawy, przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, w nieco zmodyfikowanej wersji został skierowany do uzgodnień międzyresortowych. W dniu 17 marca 2008 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa, która nie doprowadziła jednak do usunięcia rozbieżności. Zostaną one przedstawione do rozstrzygnięcia Komitetowi Rady Ministrów. Przewiduje się, że rozpatrzenie projektu przez Rząd nastąpi w pierwszej połowie kwietnia 2008 r.

Zmiany merytoryczne wprowadzone do projektu wynikają z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16.07.2007 r., sygn. akt Sk 61/06, a dotyczą możliwości uznania dziecka po jego śmierci, uznania dziecka, które urodziło się martwe, oraz możliwości ustalenia bezskuteczności uznania dziecka po jego śmierci (projektowany art. 76¹ § 2 K.r.o.. art. 83 § 2 K.r.o. oraz art. 8 ust.3 projektu ustawy). Nadto w projektowanym art. 61¹³ K.r.o. ujednoczono początek biegu terminu do wytoczenia powództw o zaprzeczenie macierzyństwa przez matkę i kobietę wpisaną w akcie urodzenia dziecka jako jego matka. W projektowanym art. 77 K.r.o. dodano § 2, który przewiduje, że osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych składają oświadczenia konieczne do uznania ojcostwa przed sądem opiekuńczym. W aktualnej wersji projektu powrócono do propozycji, aby w wyjątkowych wypadkach finansować wynagrodzenia za sprawowanie opieki ze środków publicznych.

Uprzejmie informuję, że uwagi i propozycje zawarte w piśmie przedstawicieli Fundacji Akcja oraz Stowarzyszenia Praw Ojca i Dziecka, przekazanych przy piśmie Pana Rzecznika, zostały

przedstawione Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w celu rozważenia i ewentualnego wykorzystania w toku dalszych prac legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ *Zbigniew Wrona*
PODSEKRETARZ STANU

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-576195-07/I/KŁ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Marek Prawda
Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej
w Berlinie

Drogi Panie Ambasadorko

Dochodzą do mnie niepokojące sygnały dotyczące sytuacji obywateli polskich zamieszkujących w Niemczech.

Polacy zamieszkujący we wschodniej części Niemiec podnoszą problem dyskryminacji i eskalacji agresji, z jaką coraz częściej spotykają się ze strony Niemców. Powodem takich zachowań rdzennych mieszkańców Niemiec jest przede wszystkim narodowość nowoprzybyłych osób. Za przykład może posłużyć historia polskich obywateli mieszkających w miejscowości Locknitz, położonej około 20 km od Szczecina. Doszło tam do zdewastowania polskich samochodów - wybito w nich szyby i powyrywano polskie tablice rejestracyjne. Polacy wskazują, iż atmosfera w mieście jest bardzo wroga, a wieczorami boją wychodzić się na ulice. Rosnącą w mieście popularność Narodowodemokratycznej Partii Niemiec, głoszącej hasła usunięcia wszystkich obcokrajowców z Niemiec, wzmaga poczucie zagrożenia przez zamieszkujących tam obywateli polskich.

Kolejnymi problemami, na jakie zwróciła uwagę polska prasa, są masowe zatrzymania i przeszukania Polaków na terenie Niemiec, już po zniesieniu kontroli granicznych w związku z wejściem Polski do strefy Schengen.

Moje poważne zaniepokojenie budzą także napływające do mnie skargi polskich obywateli, którzy pozostawali w związkach małżeńskich z obywatelami Niemiec. W przypadku rozkładu pożycia małżeńskiego, małoletnie dzieci decyzją sądu są przyznawane opiece jednemu z rodziców - z reguły tego, który jest obywatelem niemieckim (m.in. sprawa pani Krystyny K., pani Iwony L.). W takich sytuacjach kontakty z dzieckiem drugiego z rodziców są ograniczane do kilku spotkań w miesiącu. Nadto, takie spotkanie jest organizowane i nadzorowane przez właściwy Urząd ds. Dzieci i Młodzieży - Jugendamt, który zakazuje porozumiewania się rodzica z dzieckiem w języku polskim (m.in. sprawa rodziny pana Wojciecha P., pana Mirosława K.)

Zdarza się także, iż obywatelowi polskiemu zostają całkowicie zakazane jakiegokolwiek kontakty z dzieckiem, co zostaje uzasadnione troską o dobro dziecka i ochroną małoletniego przed uprowadzeniem do Polski przez polskojęzycznego rodzica (m.in. sprawa pani Beaty P. pana Janusza K.).

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zra.) zwracam się do Pana Ambasadora z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o poczynionych ustaleniach i planowanych działaniach Ambasady w przedstawionych powyżej sprawach. Jednocześnie pragnę poinformować, iż w ramach współpracy międzynarodowej z instytucjami ochrony praw człowieka powyższe problemy zasygnalizowałem także Komisarzowi Praw Człowieka Rady Europy, Przewodniczącej Komisji Petycji Parlamentu Niemieckiego oraz Ombudsmanowi Nadrenii i Palatynatu

Szczerze oddany
/-/ Janusz Kochanowski

Berlin, dnia 30 czerwca 2009 r.

Ambasador
Rzeczypospolitej Polskiej
w Republice Federalnej Niemiec
Marek Prawda

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku

Pragnę nawiązać do naszej korespondencji z ubiegłego roku - Pańskiego listu z dnia 6 maja 2008 r. (znak RPO-576195-07/1/KŁ), w którym daje Pan wyraz zaniepokojeniu sytuacją obywateli polskich w Niemczech, oraz mojej odpowiedzi w tej sprawie z 30 maja 2008 roku. Zgodnie z zapowiedzią, nawiązałem kontakt z panem Ullrichem Galle, zachęcając go do bliższego przeanalizowania sytuacji w różnych rejonach Niemiec, związanej z ewentualną dyskryminacją obywateli polskich w sprawach rodzinnych i opiekuńczych.

Chciałbym Pana Rzecznika poinformować, że podjęta przez pana Ullricha Galle kwerenda w poszczególnych krajach związkowych RFN i w instytucjach, związanych z problematyką rodzinną przyniosła w minionym okresie wyniki w postaci informacji i odpowiedzi właściwych czynników landowych i instytucjonalnych odnoszących się do zarzutów dyskryminowania obywateli polskich przy rozwiązywaniu problemów dotyczących ich spraw rodzinnych.

Ambasada jest w posiadaniu wypowiedzi i odpowiedzi na list pana Galle (jest to ponad 20 dokumentów, w tym stanowisko niemieckiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), z których generalnie wynika, że:

- instytucjom niemieckim nie są znane przykłady dyskryminowania obywateli polskich, aczkolwiek w niektórych wypowiedziach nie unika się stwierdzeń, iż najważniejszym powodem działań zarówno sądów, jak i urzędów do spraw młodzieży (Jugendamtów) jest dobro dziecka i nie jest wykluczone, że konkretne wyroki lub działania mogą być przez rodziców odczytane jako krzywdzące i naruszające ich prawo do decydowania o losach dziecka.

- podjęte przez Pana Rzecznika i Pana Ullricha Galle działania w sposób korzystny zwróciły uwagę poszczególnych instytucji i ich pracowników na konieczność stałego przestrzegania praw

społeczności polskiej w Niemczech, jak i prawidłowej realizacji zadań z zakresu spraw rodzinnych. Obietnica taka i zapowiedź bliższego spojrzenia na sprawy Polaków zawarte są praktycznie we wszystkich odpowiedziach.

- kolejnym pozytywnym efektem jest zwrócenie uwagi odpowiedzialnym osobom i instytucjom na sam fakt (nie wszędzie w Niemczech odpowiednio dostrzegany) istnienia i praw społeczności polskiej, uregulowanych postanowieniami Traktatu z 1991 roku.

Szanowny Panie Rzeczniku,

Skargi obywateli polskich na postępowanie organów niemieckich, w tym urzędów ds. młodzieży, na tle konfliktów o prawa rodzicielskie oraz organizowania kontaktów z dziećmi w małżeństwach polsko - niemieckich są nam znane jedynie w takim wymiarze, w jakim ambasada i podległe jej urzędy konsularne są informowane przez zainteresowanych. Niemniej wydaje się, że liczba takich spraw zmniejsza się, a nasze działania konsularne, polegające przede wszystkim na możliwie wczesnym nawiązaniu kontaktów z urzędami do spraw młodzieży i stałą współpracą z rodzicami przyniosły pewne pozytywne rezultaty. Sądzę, że również zainteresowanie pana Ullricha Galle tymi sprawami miało wpływ na poprawę sytuacji.

Będę wdzięczny za informację, czy jest Pan zainteresowany otrzymaniem korespondencji w języku niemieckim przekazanej nam przez pana Galle.

Z wyrazami szacunku i serdecznymi pozdrowieniami

/-/ Marek Prawda

Ambasador

Do wiadomości:

Jarosław Czubiński

Dyrektor Departamentu Konsularnego

MSZ

RPO-602511-IV/08

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące postępowań prowadzonych przez sądy powszechne w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę (Dz. U. 1995 r. Nr 108, poz. 528 ze zm.). Jednym z problemów poruszanych przez skarżących w sprawach prowadzonych na podstawie wymienionej Konwencji jest długotrwałe postępowanie sądowe.

Zgodnie z art. 11 Konwencji władze sądowe lub administracyjne każdego Umawiającego się Państwa powinny podejmować niezwłocznie działania w celu powrotu dziecka. Jeżeli dana władza sądowa lub administracyjna nie podejmie decyzji w ciągu sześciu tygodni od daty wpłynięcia wniosku, wnioskodawca lub organ centralny państwa wezwanego, z własnej inicjatywy lub na wniosek organu centralnego państwa wzywającego, może żądać przedstawienia powodów zwłoki. W świetle powołanego art. 11 Konwencji niepodjęcie rozstrzygnięcia w sprawie powrotu dziecka w ciągu sześciu tygodni od daty wpłynięcia wniosku powinno być traktowane jako zwłoka w tej sprawie.

W związku z tym, że w sprawach sygnalizowanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich dochodziło do przekroczenia wskazanego powyżej terminu rozstrzygnięcia sprawy w trybie Konwencji, będę wdzięczny Panu Ministrowi za przedstawienie skali tego zjawiska, tj. za wskazanie w ilu sprawach spośród spraw prowadzonych przez sądy w latach 2007 i 2008 doszło do przekroczenia terminu, a także za wskazanie najczęstszych przyczyn niedochowania terminu określonego art. 11 Konwencji.

Będę wdzięczny również za przedstawienie informacji, w ilu przypadkach we wskazanych powyżej latach znalazł zastosowanie art. 13 Konwencji, tj. odstąpiono od zarządzenia wydania dziecka, a także za informację czy i w jakim zakresie w toku postępowania prowadzonego w trybie Konwencji sądy uwzględniają opinię dziecka.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
PODSEKRETARZ STANU
DWM II 477/34/09

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2009r.

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 marca 2009r. dotyczące skarg na postępowania toczące się przed sądami w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980r. (Dz. U. z 1995r. Nr 108. poz. 528 i 529) uprzejmie informuję, co następuje.

1. Zgodnie z art. 1 wskazanej wyżej konwencji celem jej jest zapewnienie niezwłocznego powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych lub zatrzymanych w jednym z umawiających się państw - stron konwencji. Ocena, iż nakaz możliwie szybkiego powrotu dziecka bezprawnie uprowadzonego służy jego dobru, jest akceptowana również przez Konwencję o prawach dziecka przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20.XI.1989r. (Dz. U. z 1991r. Nr 120, poz. 526).

Zasada zapewnienia niezwłocznego powrotu dziecka znalazła wyraz w szeregu przepisów konwencji haskiej, w tym także w art. 11, zgodnie z którym działania władz sądowych lub administracyjnych w celu powrotu dziecka powinny być podejmowane niezwłocznie.

Zawarty jednak w zdaniu drugim tego przepisu termin 6-cio tygodniowy dla podjęcia decyzji w przedmiocie wniosku nie ma charakteru bezwzględny. Intencją twórców konwencji było w tym wypadku znalezienie kompromisu pomiędzy zasadą niezwłocznego powrotu dziecka, a określeniem okresu, w ciągu którego sądy lub organy administracyjne państwa, w którym znajduje się dziecko, muszą ten powrót zarządzić, po szczegółowym zbadaniu sprawy (por. *Perez-Vera Raport wyjaśniający do konwencji haskiej*).

Postępowanie sądowe w przedmiocie rozpoznania wniosku toczy się według przepisów prawa procesowego państwa, w którym wniosek jest rozpoznawany (*lex fori*).

W toku postępowania przed sądem polskim stronom przysługują wszystkie wynikające z kodeksu postępowania cywilnego uprawnienia i gwarancje procesowe n.p.co do ustanowienia pełnomocnika, zgłaszania wniosków dowodowych, zapoznawania się z aktami sprawy.

Ponadto, zgodnie z art. 598⁴ kpc orzeczenie co do istoty wniosku może być wydane tylko po przeprowadzeniu rozprawy. Od postanowienia sądu strony mogą wnieść apelację do sądu drugiej instancji.

Na czysto instrukcyjny charakter terminu z art. 11 wskazuje okoliczność, iż niedochowanie go przez organ podejmujący decyzję wiąże się wprawdzie z koniecznością przedstawienia powodów zwłoki, ale jedynie w wypadku, gdy wnioskodawca lub organ centralny państwa wezwanego, z własnej inicjatywy lub na wniosek organu centralnego państwa wzywającego tego zażąda. Podkreślić należy, że wystąpienie z takim żądaniem jest uprawnieniem, z którego wnioskodawca lub właściwy organ może, ale nie musi skorzystać.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje danymi statystycznymi obejmującymi sprawy prowadzone w trybie konwencji haskiej w zakresie terminu z art. 11 konwencji. W latach 2007 - 2008 Ministerstwo Sprawiedliwości pośredniczyło w przekazaniu do sądów polskich 108 wniosków o nakazanie powrotu dziecka do innego państwa. Z obserwacji obejmującej te sprawy wynika, że w większości z nich pomiędzy wpłynięciem wniosku a wydaniem nieprawomocnego orzeczenia przez sąd I instancji upłynął okres dłuższy niż 6 tygodni. Zasadniczymi przyczynami wpływającymi na powyższe są: podejmowanie czynności mających na celu ustalenie miejsca pobytu dziecka i prowadzenie postępowania dowodowego ze względu na dopuszczenie przez sąd dowodów zgłoszonych przez osobę sprzeciwiającą się powrotowi dziecka (art. 13).

Ponadto, z obserwacji postępowań toczących się przed sądami innych państw w sprawach, w których Ministerstwo Sprawiedliwości pośredniczyło w przekazaniu wniosków, wynika, że również sądy lub inne właściwe organy innych państw w większości wypadków podejmują decyzje po upływie 6-ciu tygodni od wpłynięcia wniosku o nakazanie powrotu dziecka.

2. Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada informacji, czy i w jakim zakresie w toku postępowania toczącego się na podstawie konwencji haskiej sądy uwzględniają opinię dziecka.

Przepisy konwencji haskiej nie nakładają na organ rozpoznający wniosek obowiązku uwzględnienia opinii dziecka. Zgodnie z art. 13 ust. 2 konwencji haskiej organ rozpoznający wniosek może odmówić zarządzenia powrotu dziecka, jeżeli dziecko sprzeciwia się powrotowi oraz osiągnęło wiek i stopień dojrzałości, przy którym właściwe jest uwzględnienie jego opinii.

Obowiązku uwzględnienia opinii dziecka nie przewidują także przepisy Konwencji o prawach dziecka, której art. 12 nakłada jedynie obowiązek umożliwienia dziecku wypowiedzenia się w przedmiocie postępowania. Podobnie, zgodnie z art. 3 Europejskiej Konwencji o wykonywaniu praw dzieci - dziecko uznane za mające wystarczające rozeznanie, w dotyczącym go postępowaniu powinno mieć przyznane prawo do pytania go o zdanie i do wyrażenia swojego stanowiska.

Stosownie do orzecznictwa Sądu Najwyższego w polskiej procedurze możliwość wypowiedzenia poglądu przez dziecko zapewnia instytucja jego wysłuchania (art. 576 § 2 kpc).

Z dostępnych informacji wynika, że w blisko połowie spraw prowadzonych w trybie konwencji haskiej sądy polskie dopuszczają dowód z opinii Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego. Wydanie opinii poprzedzone jest badaniem. w ramach którego dziecko odbywa rozmowę z psychologiem i pedagogiem, podczas której ma możliwość wypowiedzenia się.

Z dniem 13.06.2009r. kwestia wysłuchania dziecka oraz uwzględnienia jego opinii zostanie uregulowana w art. 216¹ kpc dodanym ustawą z dnia 6.11.2008r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1431). Zgodnie z tym przepisem wysłuchanie dziecka będzie obowiązkowe, o ile pozwoli na to jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości. Ponadto stosownie do okoliczności, rozwoju umysłowego, stanu zdrowia i stopnia dojrzałości dziecka przy podejmowaniu decyzji zostanie uwzględnione jego zdanie i rozsądne życzenia.

3. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości obejmujących postępowanie w sprawach, w których Ministerstwo Sprawiedliwości pośredniczyło w przekazaniu wniosków, wynika, że w latach 2007 - 2008 sądy polskie oddaliły wnioski w 26 sprawach o wydanie dziecka w trybie konwencji haskiej, z tego w 22 wypadkach powodem oddalenia wniosku było zastosowanie art. 13 konwencji haskiej.

Z poważaniem
PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
/-/ Igor Działuk

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-607667-III/09/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Premierze

Uprzejmie informuję Pana Premiera, że jednym z priorytetów mego działania jest doprowadzenie do takich przekształceń w systemie opieki nad dzieckiem, które przyczyniać się będą do utrzymania dziecka w naturalnym środowisku rodziny biologicznej. Wymagać to będzie w szczególności rozszerzenia zakresu pomocy rodzicom, którzy mają problemy z wypełnianiem swoich funkcji opiekuńczo - wychowawczych.

Z tego względu z zadowoleniem przyjąłem informacje o podjęciu przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej prac nad nowymi rozwiązaniami w zakresie opieki nad dzieckiem. Opracowany został projekt „Założeń do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem”, który 25 września 2008 r. uzyskał rekomendację Komitetu Rady Ministrów i skierowany został pod obrady Rady Ministrów. Uzyskałem także informacje, że na podstawie tego dokumentu podjęto prace nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem oraz zapowiedź, że projekt ustawy zostanie skierowany do Sejmu w pierwszym kwartale 2009 r.

Ostatnie doniesienia prasowe (por. np. publikacja zatytułowana „Może nie być pieniędzy na rodzinne domy dziecka” zamieszczona została w „Dzienniku” z 23.01.2009 r.) powodują że nie mogę nie być zaniepokojony możliwością wstrzymania prac nad reformą systemu opieki nad dzieckiem.

Rozumiejąc obecną sytuację związaną z kryzysem finansowym pragnę zaznaczyć, iż polityka w sferze zabezpieczenia praw dzieci i rodziny winna pozostawać pod szczególną ochroną i to niezależnie od zaistniałej sytuacji ekonomicznej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. Zał. 1

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, 20.03.2009 r.

Jolanta Fedak

DSR-1-0712-7- 1 /KN/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie

Odpowiadając na pismo Pana Rzecznika, znak: RPO - 607667-III/09/JA, przesłane za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczące stanu prac nad reformą systemu opieki nad dzieckiem, uprzejmie informuję:

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało projekt „Założeń ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem” którego celem jest wdrożenie rozwiązań systemowych, które - przede wszystkim dzięki intensywnie prowadzonej profilaktyce i pracy z rodziną - przyniosą nie tylko pozytywne skutki dla rodzin i dzieci umieszczanych w formach pieczy zastępczej, ale również, w dłuższej perspektywie czasowej, zaowocują obniżeniem kosztów funkcjonowania systemu sprawowania opieki zastępczej nad dzieckiem, przede wszystkim poprzez zmniejszenie liczby dzieci przebywających poza rodziną.

Projekt zakłada ponadto znaczne ograniczenie roli placówek opiekuńczo- wychowawczych w opiece nad dzieckiem. Umieszczenie dziecka w całodobowej placówce opiekuńczo- wychowawczej będzie mogło mieć miejsce po wyczerpaniu możliwości zatrzymania go w rodzinie własnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Aby realizacja tych zamierzeń była możliwa planuje się położyć bardzo duży nacisk na rozwój rodzin zastępczych, przede wszystkim zawodowych, oraz rodzinnych domów dziecka. Zakłada się zwiększenie kierowanej do nich pomocy finansowej, ale także - a może przede wszystkim - wsparcia merytorycznego, poprzez realną pomoc w wychowywaniu powierzonych im dzieci (m.in. szkolenia, poradnictwo, ale także możliwość korzystania z wypoczynku, co przeciwdziałać będzie wypaleniu zawodowemu). Przewiduje się działania promocyjne, a także rządowe i resortowe programy wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie profilaktyki i pracy z rodziną, a także

rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej. Projektowane zmiany w systemie miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku, za wyjątkiem niektórych przepisów zakładających etapowe dochodzenie do określonych w projekcie standardów (dotyczących między innymi wielkości placówek, wieku dzieci czy liczby asystentów rodzinnych działających w środowisku lokalnym).

Niestety obecnie, z powodu trudnej sytuacji gospodarczej kraju, a co za tym idzie budżetu państwa, a także z uwagi na konieczność dobrego przygotowania instytucji do wdrożenia nowych rozwiązań (także przeszkolenia odpowiedniej liczby kandydatów na rodziny zastępcze), Minister Pracy i Polityki Społecznej zaproponował zmianę w projekcie polegającą na przesunięciu terminu wejścia w życie przygotowywanej na podstawie „Założeń” ustawy na 1 stycznia 2011. W dniu 26 lutego 2009 roku projekt „Założeń ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem” został skierowany pod obrady Rady Ministrów. Zaakceptowanie „Założeń” przez Radę Ministrów umożliwi prace nad projektem ustawy.

W kontekście przygotowanego przez resort pracy projektu zmian systemowych, który zakłada zresztą wieloletnie dochodzenie do założonych celów w opiece nad dzieckiem i rodziną, pragnę poinformować Pana Rzecznika, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej stara się już obecnie - na bazie obecnie obowiązujących przepisów - wspierać rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej i umożliwić osiągnięcie przez placówki opiekuńczo-wychowawcze przewidzianych prawem standardów.

Wzorem lat ubiegłych - wzmocnieniu systemu pieczy zastępczej służyć mają środki finansowe w wysokości 7,8 mln złotych przeznaczone w roku 2009 - w ramach resortowego Programu wspierania jednostek samorządu terytorialnego w budowaniu lokalnego systemu opieki nad dzieckiem - wyłącznie na rozwój rodzinnej opieki zastępczej. Ponadto, w ustawie budżetowej na 2009 r. w cz. 83 została utworzona rezerwa celowa z poz. 28 - *Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym na realizację zadań wynikających z art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej - do 46.000 tys. zł.*

W ramach tej rezerwy, w ogólnej kwocie 382.300 tys. zł, zaplanowano wydatkowanie 10 mln zł na dofinansowanie realizacji zadań samorządów powiatów w zakresie osiągnięcia standardów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

MINISTER
/-/ Jolanta Fedak

*3.2. Problemy w opiece nad dziećmi przebywającymi w placówkach
i w rodzinach zastępczych*

RPO- 499797-XI/05/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Joanna Kluzik-Rostkowska
Wiceminister Pracy i Polityki
Społecznej

Szanowna Pani Minister

Pragnę zapewnić Panią Minister o moim zainteresowaniu kierunkiem zmian w systemie opieki zastępczej nad dzieckiem. Zmiany w organizacji systemu rodzinnej opieki nad dzieckiem uwzględniają, co prawda, w coraz większym zakresie standardy ochrony praw dziecka. Jednak, w mojej opinii, konieczne jest dalsze zwiększanie i ulepszanie oferty form takiej pomocy. Państwo powinno gwarantować rozwiązania stymulujące rodziny zastępcze do podejmowania się trudu wychowania dzieci, nad którymi rodzice nie sprawują bezpośredniej pieczy (art. 20 Konwencji o prawach dziecka, Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.). Polityka w tej sferze winna być prowadzona z dużą rozwagą gdyż ewentualne skutki społeczne niespójnych systemowo działań mogą dotkliwie uderzać w grupy najsłabsze.

Takim działaniem było pozbawienie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przewidzianego w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2235 ze zm.) przez rodzica zastępczego rezygnującego z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad przyjętym do rodziny, niepełnosprawnym dzieckiem. W przypadku grupy dzieci niepełnosprawnych, w stosunku do których państwo ma zwiększone zobowiązania, takie posunięcie oznacza promowanie placówek o charakterze zakładowym.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Pan Minister Krzysztof Michałkiewicz poinformował (pismo z dn. 19.12.2005 r. sygn. DSS-078/4823/OP/05), że w resorcie polityki społecznej prowadzone są analizy różnych możliwych rozwiązań w celu wyboru wariantu wychodzącego naprzeciw oczekiwaniom rodziców zastępczych.

Zwracam się więc do Pani Minister, na podstawie art. 16 ust. 1 oraz 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) o informację o dokonanych w tej materii ustaleniach i ew. planowanych kierunkach zmian.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 22 czerwca 2006 r.

RPO-499797-XI/06/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Joanna Kluzik-Rostkowska
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie
Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

W dniu 31 marca 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Pani Minister wystąpienie dotyczące systemu opieki nad dzieckiem - kopię pisma pozwalam sobie załączyć. Kierunek zmian w tym obszarze ma znaczący wpływ na rozwój form opieki rodzinnopodobnej względem pozbawionych opieki rodzicielskiej dzieci niepełnosprawnych. Jednakże dotychczas do Biura RPO nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

W związku z powyższym, na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o spowodowanie przyspieszenia prac związanych z udzieleniem Rzecznikowi oczekiwanych informacji i wyjaśnień.

Zał. 1

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**Departament do Spraw Kobiet, Rodziny
i Przeciwdziałania Dyskryminacji
ul. Chopina 1, 00-559 Warszawa**

DKR-073-47/GW/06

Pan
Dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie,

Pismem z dnia 31 marca 2006 roku zwrócił się Pan o informację odnośnie prac prowadzonych przez MPiPS w zakresie przyznania prawa rodziców zastępczych do zasiłku pielęgnacyjnego na niepełnosprawne dziecko w razie rezygnacji z zatrudnienia. Jako podstawę prawną swojego pytania wskazał Pan art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. Z 2001 roku nr 14, poz. 147). W związku z brzmieniem tych przepisów Pana list został potraktowany jako wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany obowiązującego stanu prawnego w zakresie wskazanym w Pańskim piśmie. Z tego powodu obowiązujący obecnie stan prawny i faktyczny wymagał gruntownej analizy, co znacznie wydłużyło czas potrzebny do zajęcia ostatecznego stanowiska przez MPiPS. W szczególności Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji zwrócił się do Departamentu Świadczeń Rodzinnych z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Otrzymana odpowiedź jest jednoznaczna i stwierdza: „po przeprowadzonej wnikliwej analizie różnych możliwych rozwiązań, obowiązujących w ramach ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy społecznej system pomocy wydaje się optymalny”. Tym samym odpowiadając na Pańskie pismo z dnia 31 marca 2006 roku oraz 22 czerwca 2006 roku w ramach prac legislacyjnych prowadzonych przez MPiPS nie jest przewidziana zmiana w zakresie przez Pana postulowanym. Należy się zgodzić ze stanowiskiem przedstawionym w piśmie Pana Ministra Michałkiewicza z dnia 19 grudnia 2005 roku skierowanym do RPO, odnośnie funkcjonowania ustawy o świadczeniach rodzinnych, jednak zmiany w zakresie, jakim objęte jest Pańskie pismo, nie są przewidziane.

Łączę wyrazy szacunku

/-/

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 6 września 2007 r.

RPO-474052-III/04/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Kluzik-Rostkowska
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister,

W związku z podjęciem prac nad zmianą regulacji prawnej dotyczącej rodzin zastępczych zwracam się do Pani Minister z wnioskiem o wprowadzenie w przepisach definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, w szczególności poprzez dookreślenie stopnia pokrewieństwa z odpowiednim wykorzystaniem regulacji prawnej w zakresie obowiązku alimentacyjnego. Pozwoli to w mojej ocenie na wyeliminowanie sytuacji przedstawianych w skargach kierowanych do Rzecznika, w których rodzina zastępcza spokrewniona z wychowankiem np. w trzecim pokoleniu w linii bocznej będzie uznawana za krewnych dziecka i skutkiem tego pozbawiana będzie możliwości uzyskania podwyższonej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania wychowywanego w tej rodzinie dziecka.

Kwestie odpowiedniej zmiany art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 293 ze zm.) były przedmiotem wystąpienia Rzecznika z dnia 27 października 2004 r. (kopia w załączeniu).

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o nadesłanie stanowiska w sprawie.

Zał. 1

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 16. 10. 2007r.

DSR-I-07I-4-KN/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo z dnia 6 września 2007 r. znak: RPO-474052-III/04/JA w sprawie definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem uprzejmie informuję, że propozycja wprowadzenia definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem do ustawy zasługuje na poparcie. Jednakże ze względu na wagę problemu, w tym konieczność uregulowania sytuacji już funkcjonujących spokrewnionych rodzin zastępczych sprawa ta wymaga dogłębnej analizy. Wypracowane propozycje będą mogły zostać wykorzystane w pracach nad projektem ustawy o rodzinnej opiece zastępczej.

Z poważaniem
MINISTER
z up. *PODSEKRETARZ STANU*
/-/ *Kazimierz Kuberski*

RPO-474052-III/04/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

W związku z zawartą w piśmie z dnia 16 października 2007 r.(DSR-I-071-4-KN/07) podpisanym przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Pana Kazimierza Kuberskiego deklaracją dokonania przez resort polityki społecznej analizy i wypracowania rozwiązań zmierzających do wprowadzenia w przepisach dotyczących rodzin zastępczych definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o nadesłanie informacji o stanie prac w tym zakresie.

Jednocześnie pragnę zapewnić Panią Minister o moim stałym zainteresowaniu kierunkiem zmian w systemie opieki zastępczej nad dzieckiem. Dotychczasowa reforma systemu opieki nad dzieckiem powoduje, iż w coraz większym zakresie spełnia on standardy ochrony praw dziecka, jednakże ich realizacja nadal jest niewystarczająca. Tempo zmian w kierunku likwidacji bądź zminimalizowania liczby placówek o charakterze zakładowym na rzecz rodzinnej opieki zastępczej - rodzinne domy dziecka i rodziny zastępcze, skłania do refleksji, iż bez wsparcia państwa zarządcy lokalnych systemów opieki, na których barkach spoczął obowiązek dokonania przekształceń mogą nie podołać zadaniu. Zdaniem Rzecznika państwo powinno być gwarantem spójnych systemowo rozwiązań, które będą stymulować rodziny zastępcze do podejmowania się trudu wychowania dzieci, a dla powodzenia reformy niezbędne jest też zapewnienie stabilnych, właściwych warunków osobom pełniącym funkcję rodzin zastępczych.

Przedstawiając powyższe chcę podkreślić, że środowisko rodzin zastępczych wyraża swe niezadowolenie z obecnych rozwiązań prawnych dotyczących szeroko pojętego systemu opieki i precyzuje swe oczekiwania na łamach prasy. W załączeniu przesyłam uprzejmie do wiadomości kopię artykułu pt. „Władzia znowu czeka na dom i rodzinę”, opublikowanego w Życiu Warszawy z dnia 14 grudnia 2007 r.

Uprzejmie proszę Panią Minister o rozważenie potrzeby zorganizowania debaty publicznej w związku z tworzeniem kompleksowego ustawodawstwa dotyczącego rodzicielstwa zastępczego. Opracowanie bowiem nowego, spójnego, a przede wszystkim przyjaznego rodzicom zastępczym i dzieciom systemu, wymaga rzetelnej analizy i szerokiego konsensusu dla planowanych zmian.

Załącznik 1

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 25 lutego 2008r.

DSR-II-0712-1-I-MB/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo z dnia 22 stycznia 2008 r. znak: RPO-474052-III/04/JA dotyczące zapowiadanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zmian w systemie opieki zastępczej nad dzieckiem uprzejmie informuję, że przygotowany został projekt założeń ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem, który jest aktualnie kierowany do konsultacji społecznych.

Proponowane w projekcie założeń rozwiązania zmierzają do stworzenia spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, w sytuacji gdy rodzina ma trudności z prawidłowym wypełnianiem swoich funkcji. Działania podejmowane w ramach tego systemu powinny zapewnić rodzinie taką pomoc, aby w jej efekcie wyeliminowane zostało zagrożenie zabrania z niej dziecka lub zapewniony szybki do niej powrót dla tych dzieci, które z uwagi na ich dobro okresowo musiały zostać umieszczone w instytucjach opieki zastępczej.

Biorąc powyższe pod uwagę uznano, że bardzo duże znaczenie mają działania profilaktyczne, pomagające rodzinie w prawidłowym funkcjonowaniu i wychowywaniu dzieci, przeciwdziałające powstawaniu problemów lub pozwalające je rozwiązywać we wczesnym okresie ich pojawiania się. Podstawowym narzędziem działania na rzecz dziecka jest praca z rodziną. Aby możliwe było jej prawidłowe prowadzenie konieczne jest zaangażowanie pracowników dobrze przygotowanych do realizacji tego zadania. Przewiduje się w tym zakresie pomoc dla samorządów w ramach programów rządowych.

Projektowane zmiany wprowadzają pojęcie rodzinnych form opieki zastępczej, rozumianej jako ukierunkowany na cel proces polegający na zapewnieniu czasowej opieki i wychowania w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka dzieciom pochodzącym z rodzin czasowo niezdolnych do pełnienia funkcji wychowawczych lub będących w kryzysie. Także rozwój rodzinnych form opieki zastępczej będzie, jak się zakłada, wspomagany z budżetu centralnego.

Projekt założeń ustawy o rodzinnej opiece zastępczej przekazany zostanie do opinii wszystkim środowiskom zainteresowanym problematyką opieki nad dzieckiem i rodziną, w tym środowisku rodzin zastępczych.

Zainteresowanie Rzecznika Praw Obywatelskich tymi zagadnieniami jest dla mnie cennym wsparciem przy konstruowaniu nowych rozwiązań. Dlatego, jeśli wyrazi Pan taką wolę, z ogromną przyjemnością przekażę Panu Rzecznikowi projekt założeń ustawy o rodzinnej opiece zastępczej, licząc na opinię odnośnie do zawartych tam propozycji.

Z poważaniem

MINISTER

z up. /-/ Agnieszka Chłoń-Domińczuk

PODSEKRETARZ STANU

Pani
Halina Pietraszkiewicz
Wojewoda Łódzki

Wielce Szanowna Pani

Z niepokojem przyjąłem rozpowszechniane przez liczne media informacje o sytuacji w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie miasta Łodzi: w Domu Dziecka dla Małych Dzieci w Łodzi przy ul. Drużynowej 3/5 z filią przy ul. Lnianej 9 oraz w Pogotowiu Opiekuńczym nr 1 przy ul. Krokusowej.

Informacje te znajdują, niestety, potwierdzenie.

Wskazują one na:

- po pierwsze- zaniedbania w przygotowaniu placówek na terenie Łodzi do zapowiadanych od kilku lat standardów dotyczących dopuszczalnej liczby wychowanków w placówce opiekuńczo-wychowawczej (§40 ust. 5 nieobowiązującego już rozporządzenia MPiPS z 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych i § 24 ust.3 obecnie obowiązującego rozporządzenia z dnia 14 lutego 2005 r. - Dz.U. Nr 37, poz. 331; art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej - Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.),
- po drugie- zagęszczenie w placówkach, które nie tylko narusza prawo dziecka do godziwych warunków bytowych, ale także zagraża zdrowiu i bezpieczeństwu dzieci.

Sytuacja ta, jak wynika z korespondencji prowadzonej między Władzami, trwa już od pewnego czasu i jest znana. Nie podjęto jednak dotychczas środków wskazanych w art. 86 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, polegających na umieszczeniu części małoletnich w placówkach lub rodzinach zastępczych o charakterze pogotowia rodzinnego poza terenem powiatu, ani innych kroków w kierunku zapewnienia współdziałania jednostek pomocy społecznej z obszaru województwa dla poprawy sytuacji dzieci.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), w związku z art. 22 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 15 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr

80, poz. 872 ze zm.) uprzejmie proszę o podjęcie przez Panią Wojewodę niezbędnych działań umożliwiających bezzwłoczną eliminację naruszeń praw dzieci i przesłanie informacji w sprawie. Będę także zobowiązany za przekazanie informacji o ewentualnych trudnościach napotykanym przez służby nadzoru Wojewody w realizacji swych zadań.

Łączę wyrazy szacunku

/-/Janusz Kochanowski

Wojewoda Łódzki

PS.II.0717/6/06

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W nawiązaniu do Pana pisma nr RPO-527791-06/XI z dnia 18 marca 2006 r. dotyczącego nieprawidłowości w funkcjonowaniu łódzkich placówek opiekuńczo -wychowawczych uprzejmie informuję, że służby nadzoru podejmują liczne działania mające na celu zapobieganie łamaniu praw wychowanków tych placówek, a także eliminowanie powstałych w tym zakresie naruszeń, np. w zakresie prawa do godziwych warunków bytowych.

Przedstawione w mediach sytuacje w Domu Dziecka dla Małych Dzieci w Łodzi oraz Pogotowiu Opiekuńczym Nr 1 w Łodzi znane są organowi nadzoru pedagogicznego. Kwestie te wielokrotnie były podejmowane przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej w wystąpieniach pokontrolnych do organów prowadzących i dyrektorów kontrolowanych jednostek oraz podczas organizowanych corocznie narad dla dyrektorów powiatowych centrów pomocy rodzinie i całodobowych placówek opiekuńczo - wychowawczych. W sferze zainteresowań służb nadzoru leżało m. in. osiąganie przez placówki standardów usług opiekuńczo - wychowawczych. W wyniku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzano niejednokrotnie, iż realizacja etapowych planów dochodzenia do standardów przebiega niezgodnie z założonymi terminami.

Jako główny powód opóźnień w osiąganiu standardów Miasto Łódź wskazywało brak środków finansowych. Dlatego też starania łódzkich władz samorządowych o pozyskanie środków będą popierane lub opiniowane pozytywnie. Stwierdzam jednakże, iż Miasto Łódź nie wykorzystało wszystkich możliwości w zakresie poszukiwania źródeł finansowania, chociażby w ramach ogłaszanego corocznie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej konkursu dotyczącego opieki nad dzieckiem i rodziną.

Szansą na rozwiązanie trudnej sytuacji w Domu Dziecka dla Małych Dzieci jest planowane oddanie w bieżącym roku kolejnej filii placówki dla 30 wychowanków. Aktualnie trwają prace adaptacyjne w budynku przeznaczonym na ten cel. Pracowników Wydziału Polityki Społecznej zobowiązałem do stałego monitorowania tych prac, a Prezydenta Miasta Łodzi do przedstawienia

szczegółowego harmonogramu działań zmierzających do osiągnięcia standardów usług opiekuńczo - wychowawczych w placówkach, które ich dotąd nie posiadają.

W skierowanym do Prezydenta Miasta Łodzi piśmie wskazałem również na konieczność zintensyfikowania działań w zakresie stwarzania możliwości umieszczania dzieci w rodzinnych formach opieki zastępczej, a także podjęcie bardziej skutecznych metod pracy z rodziną naturalną w środowisku mających na celu zapobieganie umieszczeniu dzieci w placówkach opiekuńczo - wychowawczych.

Chciałbym podkreślić, iż władze Łodzi wielokrotnie prowadziły akcje propagujące rodzicielstwo zastępcze, które jednak nie wywołały takiego zainteresowania wśród mieszkańców Łodzi, aby mogły skutkować opuszczeniem placówek przez dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. Problemu tego nie rozwiązała także stała współpraca Miasta Łodzi z innymi powiatami z terenu województwa łódzkiego w zakresie umieszczania dzieci zarówno w instytucjonalnych, jak i rodzinnych formach opieki zastępczej.

Innej natury natomiast są problemy występujące w Pogotowiu Opiekuńczym Nr 1 w Łodzi. Trudna sytuacja w tej placówce nie wynika bowiem z przebywania w niej zbyt dużej liczby wychowanków, lecz z kłopotów wychowawczych, jakie sprawiają umieszczane tam dzieci. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa placówka interwencyjna zobowiązana jest do przyjęcia nie tylko każdego dziecka pozbawionego opieki rodziców, ale również dzieci zatrzymanych przez Policję, czy uciekinierów z placówek resocjalizacyjnych lub innych funkcjonujących w systemie oświaty. Dlatego też mimo wydawanych dyrektorowi Pogotowia zaleceń pokontrolnych, sytuacja w placówce nie ulega zauważalnej poprawie.

W trosce o bezpieczeństwo umieszczonych w Pogotowiu wychowanków pracownicy nadzoru zostali zobowiązani do przeprowadzania doraźnych kontroli, zaś Prezydentowi zwróciłem uwagę na konieczność podjęcia decyzji, których efektem byłaby inna organizacja pracy kadry pedagogicznej. Za celowe uważam też starania o utworzenie placówki interwencyjnej dla młodzieży, wobec której winny być podejmowane działania o charakterze resocjalizacyjnym. Wspierane będą inicjatywy w tym zakresie zarówno władz miasta, samorządu województwa, jak i organizacji pozarządowych.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione wyżej działania wszystkich podmiotów zaangażowanych w organizowanie zastępczej opieki dla dzieci wpłyną na poprawę sytuacji wychowanków placówek opiekuńczo - wychowawczych.

wz. *Wojewody Łódzkiego*
/-/ Witold Gwiazda
I Wicewojewoda

Pan
Prof. Jerzy Kropiwnicki
Prezydent Miasta Łodzi

Szanowny Panie Prezydencie

Z niepokojem przyjąłem rozpowszechniane przez liczne media informacje o sytuacji w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie miasta Łodzi: w Domu Dziecka dla Małych Dzieci w Łodzi przy ul. Drużynowej 3/5 z filią przy ul. Lnianej 9 oraz w Pogotowiu Opiekuńczym nr 1 przy ul. Krokusowej.

Informacje te znajdują, niestety, potwierdzenie.

Wskazują one na:

- po pierwsze- zaniedbania w przygotowaniu placówek na terenie Łodzi do zapowiadanych od kilku lat i obowiązujących już standardów dotyczących dopuszczalnej liczby wychowanków w placówce opiekuńczo-wychowawczej (§ 40 ust. 5 nieobowiązującego już rozporządzenia MPiPS z 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych i § 24 ust. 3 obecnie obowiązującego rozporządzenia z dnia 14 lutego 2005 r. - Dz.U. Nr 37, poz. 331, a także art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej - Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm),
- po drugie- zagęszczenie w placówkach, które nie tylko narusza prawo dziecka do godziwych warunków bytowych, ale także zagraża zdrowiu i bezpieczeństwu dzieci.

Stan drastycznego przeludnienia placówek - jak wynika z korespondencji prowadzonej między Władzami miasta i województwa - trwa już od pewnego czasu i jest znany. Nie podjęto jednak dotychczas żadnych działań umożliwiających wyjście z kryzysu w oparciu o współdziałanie jednostek pomocy społecznej, nie zastosowano nawet środków wskazanych w art. 86 ustawy o pomocy społecznej, a polegających na umieszczeniu części małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub rodzinach zastępczych o charakterze pogotowia rodzinnego poza terenem powiatu.

Niestety, z badanych ostatnio w moim Biurze spraw wynika, iż nie jest to jedyna łódzka placówka, w której lekceważone są prawa grup dzieci, względem których władze publiczne mają

szczególne zobowiązania. W przypadku będącym przyczyną tego pisma zobowiązania te wynikają z normy zawartej w art. 72 ust. 2 Konstytucji RP, w innym badanym przypadku - niepełnosprawnych dzieci z DPS przy ul. Sierakowskiego 65 w Łodzi - z art. 23 Konwencji o Prawach Dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Pana Prezydenta o podjęcie działań umożliwiających bezzwłoczną eliminację naruszeń praw dzieci, a także istniejących, wieloletnich zaniedbań we wprowadzaniu standardów, które umożliwiają ich realizację oraz informację w sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

PREZYDENT MIASTA ŁODZI

MOPS-OPRiD-81032/DD/41/398/06

Pan
Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze,

Dotyczy: pisma nr RPO-527791-06/XI, w sprawie standardów świadczonych usług w Domu Dziecka dla Małych Dzieci w Łodzi przy ul. Drużynowej 3/5 z Filią przy ul. Lnianej 9 oraz Pogotowiu Opiekuńczym Nr 1 w Łodzi przy ul. Krokusowej 15/17.

W odpowiedzi na Pana pismo uprzejmie informuję, iż od kilku lat Miasto Łódź podejmuje systematyczne działania mające na celu osiągnięcie przez placówki opiekuńczo-wychowawcze obowiązujących standardów opieki i wychowania. Do działań tych należą w szczególności:

1. Zmniejszanie liczby miejsc w domach dziecka.

W związku z dochodzeniem do standardów w placówkach typu socjalizacyjnego funkcjonujących na terenie Łodzi, zlikwidowanych zostało do końca ubiegłego roku 128 miejsc. Miejsca te odtwarzamy w rodzinnej opiece długoterminowej poprzez:

- a) uruchomienie trzech niepublicznych placówek rodzinnych dla 21 dzieci,
- b) utworzenie dziewięciu zawodowych wielodzietnych rodzin zastępczych dla 44 dzieci,
- c) utworzenie dwóch zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem specjalistycznych rodzin zastępczych dla 3 niepełnosprawnych dzieci.

2. Tworzenie miejsc interwencyjnych w ramach rodzinnej opieki krótkoterminowej poprzez utworzenie dwudziestu sześciu zawodowych rodzin zastępczych o charakterze pogotowia rodzinnego, dysponujących 70 miejscami interwencyjnymi dla dzieci do 10 roku życia. W roku ubiegłym rodziny te opieką i wychowaniem objęły 141 dzieci.

3. Prowadzenie systematycznej kampanii na rzecz rodzicielstwa zastępczego.

Pomimo szeroko zakrojonej akcji propagującej rodzinne formy opieki, brak jest wystarczającej liczby kandydatów do pełnienia funkcji niespokrewnionych z dzieckiem zawodowych rodzin zastępczych, które mogą być alternatywą dla opieki instytucjonalnej.

Rozwijanie rodzinnych form opieki nad dzieckiem jest dla naszego miasta zadaniem priorytetowym. W 2005 r. w rodzinnych formach opieki zastępczej wychowywało się łącznie 1675 dzieci.

4. Uruchomienie w grudniu br. drugiej filii Domu Dziecka dla Małych Dzieci.

W tym celu został pozyskany budynek przy ul. Zbocze 2a. W budżecie miasta zostały zaplanowane środki finansowe w wysokości 800 tys. zł na roboty inwestycyjne związane z adaptacją obiektu. Budynek będzie przeznaczony dla 30 dzieci i 4 małoletnich matek.

5. Pozyskiwanie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych na terenie innych powiatów w trybie art. 86 ustawy o pomocy społecznej.

Ponieważ placówki opiekuńczo-wychowawcze zlokalizowane na terenie innych powiatów nie dysponują wolnymi miejscami, w 2005 r. z trudem udało się umieścić 16 dzieci w domach dziecka oraz 46 dzieci w 37 rodzinach zastępczych. Niestety, w roku bieżącym udało się pozyskać tylko dwa miejsca w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz 13 w rodzinach zastępczych funkcjonujących poza Łodzią.

6. Przeprowadzanie wewnętrznej reorganizacji placówek dysponujących odpowiednią bazą lokalową, umożliwiającą pobyt dzieci starszych w grupach usamodzielniających.

7. Podejmowanie przez placówki opiekuńczo - wychowawcze intensywnych oddziaływań na rzecz powrotu dzieci do środowiska rodzinnego oraz umieszczeń w rodzinnych formach opieki. W 2005 r. z placówek opiekuńczo-wychowawczych do domu rodzinnego powróciło 134 dzieci, w rodzinie zastępczej umieszczonych zostało 64 dzieci, a w rodzinie adopcyjnej umieszczono 49 dzieci.

8. Uruchamianie mieszkań chronionych.

W ramach pomocy mającej na celu wspieranie w usamodzielnianiu wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, w 2005 roku uruchomiliśmy mieszkanie chronione, które prowadzone jest przez organizację pozarządową. W roku bieżącym powstaną w naszym mieście kolejne mieszkania chronione dla 8 pełnoletnich wychowanków.

Wszystkie działania w zakresie standaryzacji placówek opiekuńczo-wychowawczych, Miasto Łódź realizuje w ramach środków własnych, bez jakiegokolwiek wsparcia finansowego przez rząd. Kolejny już rok występujemy do Ministra Finansów o dofinansowanie zadań w zakresie realizacji programów naprawczych, ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa z nadzieją na pozytywne rozpatrzenie wniosku.

Co roku ubiegamy się również o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków na kontrakty wojewódzkie. I tak w latach 2004-2005 placówki opiekuńczo-wychowawcze pozyskały łącznie kwotę 343.953 zł dofinansowania na modernizację bazy i podniesienie standardów świadczonych usług. Zarówno środki własne miasta jak i te pozyskane z budżetu wojewódzkiego

są jednak zbyt małe, aby możliwym było osiągnięcie do końca 2006 r. obowiązującego standardu usług w tych placówkach.

Trudności w realizacji zadań własnych powiatu, w zakresie zapewnienia dzieciom opieki i wychowania są również skutkiem wprowadzenia w życie rozporządzeń Ministra Edukacji

Narodowej i Sportu, tj. rozporządzenia z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz. U. Nr 178, poz. 1839) oraz rozporządzenia z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. Nr 52, poz. 467 z późn. zm.).

Wprowadzenie w życie w.w. rozporządzeń spowodowało znaczny wzrost liczby dzieci umieszczanych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, dla których do niedawna alternatywą były placówki funkcjonujące w systemie oświaty (specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, ośrodki szkolno-wychowawcze, młodzieżowe ośrodki wychowawcze). Wprowadzenie „feryjności” specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych spowodowało, iż sądy rodzinne wobec dzieci z niepełnosprawnością fizyczną i umysłową orzekają pobyt w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Nieemożność wykonania przez Starostę postanowień sądu rodzinnego w zakresie umieszczania nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, w szczególności w trybie tzw. tymczasowym zgodnie z art. 26 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, wynikająca m. in. z centralnego kierowania wychowanków do tych placówek, w dużej mierze przekłada się na decyzje sądów rodzinnych. Praktyką sądów stało się bowiem, umieszczanie w trybie natychmiastowym w pogotowiu opiekuńczym nieletnich, którzy oczekują w środowisku na miejsce w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.

Niepokój budzi także stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którym placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego zobowiązane są do przyjmowania wychowanków specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodków socjoterapii zatrzymanych przez policję podczas ucieczki.

Działania takie doprowadzają do sytuacji, że w pogotowiu opiekuńczym przebywają nie tylko dzieci, które znalazły się w nim z powodu trudnej sytuacji rodzinnej, ale także nieletni, wobec których toczy się lub zostało już zakończone postępowanie w związku z demoralizacją lub niedostosowaniem społecznym. Nieletni ci mają na swoim koncie rozboje, kradzieże, włamania, są uzależnieni od narkotyków i alkoholu. Ich demoralizacja przejawia się aktami wandalizmu i agresją skierowaną w stosunku do rówieśników i pracowników placówki.

W tej sytuacji placówki opiekuńczo-wychowawcze stają się placówkami o charakterze resocjalizacyjnym pomimo, iż z założenia nie są przystosowane i przeznaczone dla tej kategorii dzieci.

Oceniamy, że w sytuacji gdy w Pogotowiu Opiekuńczym Nr 1 przy ul. Krokusowej 15/17 będą przebywać zgodnie z aktualnie obowiązującym prawem - wyłącznie dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej, liczba miejsc w tej placówce będzie wystarczająca dla zabezpieczenia występujących potrzeb.

Rozwiązanie problemów dotyczących opieki nad dzieckiem, zarówno tym potrzebującym opieki jak i resocjalizacji, wymaga jednak zmian systemowych.

W przedmiotowej sprawie skierowałem pismo do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z prośbą o jak najszybsze podjęcie działań w zakresie prawa regulującego aktualny system opieki nad dzieckiem.

Zwracam się również do Pana Rzecznika o poparcie mojej inicjatywy, gdyż jestem przekonany, że jedynie wprowadzenie międzyresortowych rozwiązań stanowiących podstawę spójnego systemu pomocy dziecku i rodzinie, umożliwi samorządom prawidłową realizację ustawowo nałożonych na nie zadań.

Prezydent Miasta Łodzi
/-/ Jerzy KROPIWNICKI

RPO-527791-06-XI/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. Jerzy Kropiwnicki
Prezydent Miasta Łodzi

Szanowny Panie Prezydencie,

Uprzejmie dziękuję Panu Prezydentowi za zasygnalizowanie w piśmie z dnia 11 kwietnia 2006 r. (sygn. pisma MOPS-OPRiD-81032/DD/41/398/06) problemów związanych z umieszczaniem dzieci niedostosowanych społecznie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Problemy te są następstwem sporu między resortami, który dotyczy nie tylko stosowania środków właściwych dla postępowania opiekuńczego w sprawach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.), ale szerzej rzecz ujmując - polityki państwa wobec dzieci niedostosowanych i zagrożonych niedostosowaniem.

Właściwe wykonywanie wobec dzieci niedostosowanych i zagrożonych niedostosowaniem środków orzeczonych przez sąd jest przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich od czasu, gdy grupa dyrektorów młodzieżowych ośrodków wychowawczych zasygnalizowała problemy, jakie pojawiły się w związku z przekazaniem tych placówek ponownie w gestię Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu po kilku latach podległości Ministerstwu Polityki Społecznej. Rzecznik podjął korespondencję w sprawie, a w dniach 29 czerwca i 28 września 2004 r. odbyły się w Biurze RPO seminaria na temat: „Miejsce i rola młodzieżowych ośrodków wychowawczych w systemie resocjalizacji (na styku działań resortów)”. Sytuacja nieletnich dyskutowana była w różnych aspektach: z jednej strony w kontekście jakości postępowania wykonawczego w ich sprawach, stanu wykonania orzeczeń o umieszczeniu w mow, zasad kierowania do placówek resocjalizacyjnych podległych MENiS i konstruowanego w MENiS systemu kierowania, z drugiej zaś - ograniczeń (głównie finansowych) w prowadzeniu przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe programów „alternatywnych”. Oprócz reprezentacji dyrektorów młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii w seminariach uczestniczyli przedstawiciele resortów sprawiedliwości, edukacji oraz pomocy społecznej, reprezentanci niektórych organizacji obywatelskich, kuratorów, wizytatorów ds.

rodzinych sądów okręgowych, a także niektórych sądów. Mimo tego, że na pierwszym, czerwcowym spotkaniu z całą ostrością ujawniły się różnice poglądów co do możliwości umieszczania dzieci niedostosowanych społecznie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz w podległych MENiS placówkach resocjalizacyjnych przedstawiciele resortów zadeklarowali chęć przystąpienia do uzgodnień. Jednakże w okresie między spotkaniami postęp zarysował się głównie w sprawach finansowania placówek resocjalizacyjnych i kierowania do nich (wydane zostało rozporządzenie MENiS z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie zasad kierowania, przyjmowania, zwalniania i pobytu nieletnich... -Dz.U. Nr 178, poz. 1833, doraźnie dofinansowano część młodzieżowych ośrodków wychowawczych i zwiększono ich tzw. „wagę” dla celów przyszłej subwencji oświatowej). Na spotkaniu we wrześniu nie mogło zatem dojść do porozumienia w sprawie, a nawet ujawniły się kolejne wątpliwości (np. co do zakwalifikowania młodzieżowych ośrodków socjoterapii jako placówek resocjalizacyjnych, a także zgodności z prawem umieszczenia w placówce resocjalizacyjnej małoletniego na prośbę rodziców lub opiekunów - bez orzeczenia sądu).

Całościowe - gdyż nie można pominąć sytuacji w policyjnych izbach dziecka i potrzeby natychmiastowego jej uzgodnienia z podstawowymi standardami państwa prawa, czego Rzecznik żądał w prowadzonej równolegle korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości - rozwiązanie problemu zaproponowali szefowie tego resortu. W dniu 14 grudnia 2004 r. odbyło się w Ministerstwie Sprawiedliwości kolejne spotkanie zainteresowanych resortów i Komendy Głównej Policji. Po otrzymaniu informacji o jego przebiegu i efektach (w załączeniu), Rzecznik skierował do szefów zainteresowanych resortów wystąpienie, które skłoniło resorty do przedstawienia kolejnych stanowisk i wyjaśnień (w załączeniu).

Lektura tych materiałów, a także kolejnych sygnałów przekazywanych Rzecznikowi, w tym apelu Pana Prezydenta, wskazuje na konieczność całościowego rozwiązywania problemów rodziny, w tym profilaktyki niedostosowania społecznego dzieci oraz instrumentów, jakie powinny być w tej profilaktyce selektywnie stosowane.

Jak wskazują powyższe doświadczenia problemu tego, podobnie zresztą jak wielu innych, nie da się rozwiązać w państwie, które wobec dzieci i rodziny prowadzi politykę „sektorową”. W takiej sytuacji właściwym rozwiązaniem wydaje się stworzenie silnego resortu rodziny, który przejmie problematykę zarządzaną dziś przez ministerstwo polityki społecznej a także (w części) przez resorty: edukacji, zdrowia i sprawiedliwości. Może to umożliwić przestrzeganie podstawowych standardów prawnych, w tym praw dziecka w tym obszarze.

Szanowny Panie Prezydencie!

Na to, jak dalece niepokojąca jest obecna sytuacja wskazuje podany przez Pana przykład umieszczenia dzieci niepełnosprawnych w domach dziecka zamiast w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych. Dzieci niepełnosprawne są umieszczane w placówkach przez sąd ze względów opiekuńczych (w związku z ograniczeniem władzy rodzicielskiej ich rodziców z uwagi

na zagrożenie ich dobra). Idea zmiany, o której Pan Prezydent pisze, miała polegać na znalezieniu dla dziecka niepełnosprawnego stałego miejsca w domu dziecka i natychmiastowym przekierowaniu go do wyspecjalizowanego i dostosowanego do jego potrzeb specjalnego ośrodka, który jednakże nie działa w ferie i wakacje (tam też miały być przekazane pieniądze przeznaczone na opiekę nad dzieckiem). Rozwiązanie to nakładało konieczność uzgodnień i współpracy między resortem pomocy i resortem edukacji oraz między podległymi im placówkami, ale mogło być korzystne dla dzieci, które nie mają praktycznie żadnego oparcia w rodzinnym domu lub są w wyspecjalizowanej placówce odległej od domu. Przede wszystkim zaś dawało nadzieję, na to, że dziecko nie pozostanie w ośrodku specjalnym (który jest środowiskiem zamkniętym), do czasu ukończenia obowiązku szkolnego, ale będzie miało szansę na przejście do form integracyjnych.

Problemem wydaje się bowiem nie tyle umieszczanie w jednych placówkach nieletnich i małoletnich (stan taki do 2003 r. był normalny), co łatwe odchodzenie od zasady, że umieszczanie dzieci w placówkach jest możliwe jedynie po wykorzystaniu

innych dostępnych środków - wówczas, gdy jest to bezwzględnie konieczne. Placówki od lat nie tylko nie dają gwarancji, że wobec dziecka będą prowadzone działania umożliwiające wyrównanie jego zaległości szkolnych, zaburzeń zachowania i innych problemów, ale także nie chronią dzieci przed naruszeniami, niekiedy drastycznymi, ich podstawowych praw. Warto przypomnieć, że - jak zakłada resort - jedynie 50% placówek opiekuńczo-wychowawczych osiągnie przed 1.01.2007 r. standardy, które umożliwią godziwe warunki opieki i wychowania przebywających w nich dzieciom. Wiadomo, że pobyt w placówkach jest drogi, lecz ich opuszczenie zaczyna dopiero trudny i kosztowny proces reintegracji społecznej (usamodzielniania) młodego człowieka, nie zawsze zakończony sukcesem. Alternatywą jest zatem starannie zaplanowana i wykonywana przy wykorzystaniu środków środowiska lokalnego profilaktyka i resocjalizacja w środowisku otwartym.

Pragnę zatem zwrócić uwagę Pana Prezydenta na olbrzymie możliwości, jakie pojawiają się w tym zakresie w związku z realizacją Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży. Jeden z jego modułów zaleca stosowanie środków alternatywnych, na które składają się system kurateli, samorządowe placówki profilaktyczno-wychowawcze, praca profilaktyczno-wychowawcza służb socjalnych oraz innych podmiotów publicznych i niepublicznych. Skoordynowanie tych służb w jeden system może nie tylko zwiększyć efektywność stosowanych środków, także o charakterze probacyjnym, ale pobudzić funkcjonowanie kontroli społecznej, zwiększyć orientację co do potrzeb lokalnych oraz pozwolić na tworzenie indywidualnych programów probacji, readaptacji i usamodzielniania. Ogłoszony 18 maja br. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Konkurs Wspierania Jednostek Samorządu Terytorialnego w Budowaniu Lokalnego Systemu Opieki nad Dzieckiem i Rodziną jest uzupełnieniem Programu i może finansowo wesprzeć jednostki samorządu terytorialnego w budowaniu lokalnych systemów.

Uprzejmie informuję Pana Prezydenta, że korespondencję w niniejszej sprawie prześlę również na ręce Pani Prezes Sądu Okręgowego w Łodzi, do odpowiedniego wykorzystania.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Prezydenta o informacje o możliwościach rozwoju łódzkiego systemu pomocy dziecku i rodzinie, który powinien uzupełniać lokalny system opieki nad dzieckiem oraz o stanowisko w sprawie.

Z poważaniem
/-/ Janusz Kochanowski

Łódź, dnia 26 czerwca 2006 r.

PREZYDENT MIASTA ŁODZI

MOPS-OPRiD-81032/DD/79/686/06

Pan
Stanisław TROCIUK
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Dotyczy: pisma z dnia 6 czerwca 2006 r., nrRPO-527791 -06-XI/GR w sprawie systemu pomocy rodzinie i dziecku na terenie miasta Łodzi.

W odpowiedzi na Pana pismo uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, powiat zobowiązany jest do opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Zgodnie z ustawową dyspozycją w dniu 14 lipca 2005 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę Nr LII/953/05 o przyjęciu „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi”. Dokument ten uwzględnia szereg zadań przewidzianych do realizacji na lata 2005-2010, dotyczących m.in. pomocy dziecku i rodzinie. W tym zakresie jako priorytety przyjęto:

1. podejmowanie działań z zakresu profilaktyki oraz opieki nad dzieckiem i rodziną wobec środowisk dysfunkcyjnych;
2. promowanie i rozwój rodzinnych form opieki zastępczej, a także dokonywanie przekształceń placówek opiekuńczo-wychowawczych w celu osiągnięcia obowiązujących standardów opieki i wychowania;
3. pomoc i wsparcie rodzinom naturalnym w przywróceniu zdolności do prawidłowego pełnienia funkcji rodzicielskich. Na bazie celów operacyjnych przyjętych w „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi” tworzony jest łódzki system profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną. Zakończenie prac w tym zakresie nastąpi w drugim półroczu br.

Program ten obejmował będzie system zintegrowanych działań zapobiegających zagrożeniom prawidłowego rozwoju dziecka i jego rodziny oraz system działań na rzecz rodziny i dziecka znajdujących się w sytuacji kryzysowej.

Jednocześnie, podtrzymuję stanowisko, które przedstawiłem w piśmie z dnia 11 kwietnia 2006 r. skierowanym do Pana Rzecznika.

Jestem przekonany, że jedynie wprowadzenie międzyresortowych rozwiązań wynikających z uregulowanych prawem zasad będzie podstawą spójnego systemu pomocy dziecku i rodzinie.

Prezydent Miasta Łodzi
/-/ Jerzy KROPIWNICKI

RPO-573159-III/07/AN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Międzynarodowe standardy prawne w zakresie umieszczania dzieci poza rodziną w szczególności art. 20 ust. 3 Konwencji o prawach dziecka - Dz. U. z 1991 r., Nr 120 poz. 526) i Rezolucja Komitetu Ministrów RE (77)33 w sprawie umieszczenia dzieci poza rodziną wskazują na prymat rodzinnych form opieki nad dzieckiem. Korzystanie z form zakładowych powinno być więc traktowane jako ostateczność. Konstytucja RP w art. 72 ust. 1 i 2 daje dziecku gwarancję, że państwo będzie w sytuacji pozbawienia dziecka pieczy biologicznych rodziców stało na straży jego praw.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwrócił się do Wydziałów Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich z prośbą o zbadanie i ocenę realizacji zadań placówek socjalizacyjnych w zakresie:

- 1) zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce;
- 2) działania placówki na rzecz powrotu wychowanków do rodziny i utrzymywania przez nich kontaktów z rodzicami.

Ponadto Rzecznik zwrócił się z prośbą o przekazanie zbiorczych danych liczbowych:

Ile dzieci przebywało w placówkach socjalizacyjnych podlegających ocenie zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka;

Ile dzieci z uregulowaną sytuacją prawną umożliwiającą adopcję zgłoszonych zostało do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w celu przysposobienia;

Ile dzieci z uregulowaną sytuacją prawną umożliwiającą adopcję nie zostało zgłoszonych do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w celu przysposobienia;

Ile dzieci zgłoszonych zostało do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych i powiatowych centrów pomocy rodzinie w celu umieszczenia w prorodzinnych formach opieki (rodziny zastępcze, placówki rodzinne);

5. Ile dzieci pozostawało w placówce z zaleceniem dalszego pobytu w placówce.

Z nadesłanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich informacji wynika, że najwięcej dzieci w placówkach socjalizacyjnych przebywa w województwach: śląskim (14%) mazowieckim (10%) i łódzkim (9%). Wychowankowie placówek socjalizacyjnych z tych województw stanowią więc 1/3 ogólnej liczby wychowanków w Polsce. Z tego też względu można przypuszczać, że są to rejony wymagające od organów pomocy społecznej wyjątkowego zaangażowania w pracy na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej.

Wydawać by się mogło, że priorytet wychowania w rodzinie lub w rodzinnych formach opieki skłaniał będzie dyrektorów placówek i samorządy do poszukiwania dla swoich wychowanków rodzinnych środowisk wychowawczych. Tymczasem tylko 24% wychowanków przebywających w placówkach zostało zgłoszonych do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w celu przysposobienia lub umieszczenia w prorodzinnych formach opieki (rodziny zastępcze, placówki rodzinne). Najniższy odsetek odnotowano w województwach małopolskim (14%), świętokrzyskim (14%) i podlaskim (16%); najwyższy w województwach: pomorskim (31%), zachodniopomorskim (31%) i lubuskim (30%)

Szczególny niepokój budzi fakt, że aż 7% dzieci z uregulowaną sytuacją prawną umożliwiającą adopcję nie zostało zgłoszonych do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w celu przysposobienia. Niewystarczającym usprawiedliwieniem dla tego typu zachowań są podawane przyczyny takie jak: „*wiek wychowanka, niedostosowanie społeczne, duże problemy wychowawcze, liczne rodzeństwo, stan zdrowia dziecka, brak zgody opiekunów prawnych na umieszczenie dzieci w rodzinie adopcyjnej*”. Najczęstsze przypadki takich zaniechań występują w województwach: lubelskim (14%) i opolskim (12%); najrzadziej w województwach: kujawsko-pomorskim (3%), wielkopolskim (5%), małopolskim (5%), śląskim (5%), świętokrzyskim (5%).

72 % dzieci w Polsce pozostawało w placówce z zaleceniem dalszego pobytu w placówce. Ten wynik świadczy o nieskuteczności realizowanego przez samorządy i placówki planu wychowawczego. Jest to porażka w aspekcie reformy systemu opieki. Niechlubny przykładem w tym względzie są województwa: mazowieckie (83%), podkarpackie (83%) i lubelskie (83%). Uzasadnienia typu „*demoralizacja dziecka, niewydolność wychowawcza rodziny, alkoholizm w rodzinie, brak zainteresowania rodziców, zaburzenia wieku dojrzewania*” nie mogą być usprawiedliwieniem dla tego typu sytuacji.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) -zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o podjęcie środków zaradczych w celu skutecznej ochrony praw dzieci wychowanków placówek socjalizacyjnych.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Jolanta Fedak

Warszawa, dnia 20 luty 2009r.

DSR-I-0712-5-1-TU/09

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na wystąpienie z dnia 12 stycznia 2009 r., znak RPO-573159-III/07/AN w sprawie podjęcia środków zaradczych w celu ochrony praw dzieci wychowanków placówek socjalizacyjnych, przedstawiam następujące stanowisko w poruszanych kwestiach:

Trudności związane z umieszczaniem zbyt dużej liczby dzieci w placówkach opiekuńczo - wychowawczych zamiast w rodzinnych formach opieki nad dzieckiem, są przedmiotem szczególnej uwagi resortu pracy i polityki społecznej.

Rosnąca liczba dzieci w placówkach opiekuńczo - wychowawczych nie ma uzasadnienia ani w sytuacji społecznej ani w demograficznej. Potwierdzają to wyniki badań prowadzone w tym zakresie. Nie wskazują one na zasadność oraz na potrzebę umieszczania tak znaczącej liczby dzieci i młodzieży w całodobowych placówkach opiekuńczo -wychowawczych. Należy podkreślić, że zarówno z punktu widzenia konsekwencji społecznych jak i ze względu na wysokie koszty tego rozwiązania, nie jest to kierunek korzystny.

Taki stan rzeczy ma u swoich podstaw kilka źródeł. Przede wszystkim w Polsce słabo jest zorganizowana działalność profilaktyczna na poziomie społeczności lokalnych. Nie funkcjonuje praktycznie praca z rodziną. Rodzice są pozbawieni wsparcia w wypełnianiu swojej funkcji opiekuńczo - wychowawczej. Kiedy w rodzinie pojawiają się problemy opiekuńczo - wychowawcze, jedynym sposobem na zapewnienie dziecku odpowiednich warunków bytowych i rozwojowych jest, w ocenie osób odpowiedzialnych w środowisku lokalnym (m. in. pedagoga szkolnego, pracownika socjalnego), zgłoszenie takiej rodziny do sądu rodzinnego. Sąd, w imię dobra dziecka, podejmuje decyzję o zabranii go od rodziców. Umieszczenie w całodobowej placówce opiekuńczo - wychowawczej jest najprostszym dla sądu rozwiązaniem, ponieważ te placówki istnieją, mają stałą siedzibę i na pewno zapewnią przysłowiowy „dach nad głową”. Trudniej jest umieścić dziecko w rodzinie zastępczej, gdyż wiąże się to z poszukiwaniem

odpowiednich osób, dających rękojmię należytego wykonywania funkcji opiekuńczo - wychowawczych w stosunku do powierzonego dziecka.

Przyczyny pozostawania w placówkach opiekuńczo - wychowawczych dzieci z uregulowaną sytuacją prawną tkwią w niezadowalającej współpracy placówek opiekuńczo - wychowawczych z ośrodkami adopcyjno - opiekuńczymi, mimo że przepisy obligują przedstawicieli ośrodków do udziału w posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka. Ośrodki adopcyjno - opiekuńcze nie wykorzystują w pełni swoich możliwości w zakresie poszukiwania rodzin zastępczych i adopcyjnych dla dzieci z placówek opiekuńczo - wychowawczych, co wynika z braku zrozumienia istotnej roli tych instytucji przez samorządy, przekładającego się na okrojone finansowanie ich działalności. Współpraca między placówką opiekuńczo - wychowawczą a ośrodkiem adopcyjno - opiekuńczym jest przedmiotem kontroli ze strony nadzoru wojewódzkiego. Wojewódzcy inspektorzy nadzoru nad placówkami opiekuńczo - wychowawczymi badają również zasadność pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo - wychowawczych. W wyniku ich działań wiele dzieci powróciło do rodzin własnych lub zostało umieszczonych w różnych formach rodzinnej pieczy zastępczej. W ostatnich latach odnotowuje się również coraz więcej starszych dzieci oraz liczego rodzeństwa zgłaszanych do adopcji.

Na przepełnienie w całodobowych placówkach opiekuńczo - wychowawczych ma wpływ również pozostawanie w nich nieletnich, posiadających postanowienia sądu wydane na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, którzy oczekują na miejsce w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub są uciekinierami z takich placówek.

Mając na uwadze między innymi te okoliczności, Prezes Rady Ministrów utworzył Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Zdrowia - w randze sekretarzy lub podsekretarzy stanu. Zadaniem Zespołu jest opracowanie projektu działań międzyresortowych, zmierzających do poprawy skuteczności wykonania orzeczeń sądowych, analiza ewentualnych potrzeb zmian legislacyjnych w tym zakresie oraz rozważenie możliwości powołania stałej jednostki koordynującej wykonywanie orzeczeń sądowych. Zespół ten pracuje od lutego 2008 roku i w sprawach, które zostały poruszone w Oświadczeniu, w dużej mierze doszło do zbliżenia stanowisk resortów. Utworzona w tym celu *Grupa Robocza do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych w Przedmiocie Umieszczania Nieletnich w Placówkach Podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej i Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej* pracuje aktualnie nad, przygotowanym w trybie pilnym, projektem zmian legislacyjnych zmierzających do poprawy skuteczności wykonania orzeczeń sądowych w sprawach nieletnich. Należy też podkreślić, że na końcowym etapie prac przygotowawczych, koordynowanych przez Ministra Sprawiedliwości, znajduje się nowa regulacja tego obszaru, która ma zastąpić aktualną ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich - ustawa *Prawo nieletnich*.

Trudna sytuacja, związana z koniecznością umieszczenia w pieczy zastępczej dużej liczby dzieci, wymaga jednak rozwiązań systemowych, które likwidowałyby przyczyny problemów a nie skutki. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło na początku 2008 r. prace nad nowymi rozwiązaniami w zakresie opieki nad dzieckiem. Opracowany został projekt „Założeń do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem”, który uzyskał już rekomendację Komitetu Rady Ministrów i obecnie oczekuje na przyjęcie przez Radę Ministrów.

W „Założeniach” znalazły się następujące kierunki rozwiązań prawnych w zakresie zapewnienia dzieciom odpowiednich warunków w pieczy zastępczej:

1. Położenie głównego nacisku na utrzymanie dzieci w ich naturalnym środowisku, a więc w rodzinie dziecka. Niezbędne jest profesjonalne wsparcie rodziców, którzy mają problemy z wypełnianiem funkcji opiekuńczo - wychowawczej. Projekt zakłada wzmocnienie działań profilaktycznych i doskonalenie metod pracy z rodziną biologiczną na rzecz pozostawienia w niej dziecka lub powrotu do niej dziecka. Zakłada się wprowadzenie różnorodnych form środowiskowej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym.

2. Dalszy rozwój placówek opiekuńczo - wychowawczych wsparcia dziennego - świetlic, klubów, w których specjaliści (psycholog, pedagog) pomagają dziecku, ale także współpracują z rodzicami.

3. Wzmocnienie profilaktyki i pracy z rodziną poprzez zatrudnienie w gminach tzw. asystentów rodziny, których zadaniem będzie prowadzenie systematycznej, bezpośredniej pracy z rodziną mającą trudności w prawidłowym funkcjonowaniu.

4. Właściwa współpraca pomiędzy przedstawicielami instytucji, które mają kontakt z dzieckiem (szkoła, policja, służba zdrowia, pomoc społeczna, sądy), mająca na celu wspomaganie rodziny w działaniach na rzecz poprawy jej sytuacji.

5. Stopniowe wprowadzanie zasady, że w placówkach opiekuńczo - wychowawczych nie mogą przebywać dzieci do 10 r. ż. Dzieci te, jeżeli będą musiały znaleźć się poza rodziną, umieszczane będą wyłącznie w rodzinnych formach opieki zastępczej.

6. Dalszy rozwój rodzinnej opieki zastępczej poprzez zaproponowanie rozwiązań, które zachęciłyby do tworzenia takich form opieki (działania promocyjne, rządowe i resortowe programy wspierające).

7. Zapewnienie rodzinie zastępczej odpowiedniego wsparcia zarówno merytorycznego, jak i finansowego oraz odpowiedniego zabezpieczenia zawodowego poprzez, między innymi, zabezpieczenie prawa do urlopu, wprowadzenie prawa do uznania okresu sprawowania funkcji rodziny zastępczej jako okresu, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Ponadto przewiduje się - w zależności od formy rodziny zastępczej- 4-5 letnie kontrakty, które zdecydowanie wzmocnią poczucie stabilności zawodowej rodzica zastępczego.

8. Dalszy rozwój rodzinnych domów dziecka, jednak odmiennie niż w chwili obecnej

zorganizowanych i usytuowanych w systemie. Dzisiejsze łączenie formy instytucjonalnej z formułą rodzinną sprawia wiele problemów w ich prawidłowym funkcjonowaniu.

9. Wprowadzenie zmian do rozwiązań kierowanych do pełnoletnich wychowanków opieki zastępczej. Celem tych zmian jest poprawa procesu usamodzielniania wychowanków, tak aby zminimalizować ryzyko zasilenia przez nich szeregu klientów pomocy społecznej.

Zakłada się, że wdrożenie zaproponowanych w „Założeniach do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem” kierunków zmian przyczyni się w perspektywie najbliższych kilku lat do bardziej skutecznej pomocy, także rodzinie własnej dziecka, co sprzyjać będzie zmniejszaniu liczby dzieci powierzanych pieczy zastępczej.

W odniesieniu zaś do rodzinnej pieczy zastępczej, proponowane zmiany mają doprowadzić do poprawy jakości funkcjonowania i rozwoju rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, a tym samym zmiany niepokojąco rosnącej tendencji do umieszczania dziecka pozbawionego opieki rodziny w placówkach opiekuńczo - wychowawczych.

Łączę wyrazy szacunku
MINISTER
z up. /-/ Jarosław Duda
SEKRETARZ STANU

RPO-573279-III/07/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, iż Rzecznik zainteresował się stanem realizacji w placówkach opiekuńczo-wychowawczych obowiązku spełnienia wymogów standaryzacyjnych, wynikających z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz. U. z 2007 r. Nr 201, poz. 1455). Podejmując ten problem Rzecznik zwrócił się do organów nadzoru o nadesłanie informacji w tym zakresie.

Na tle napływających informacji pojawił się problem związany z funkcjonowaniem placówek wielofunkcyjnych. Zgodnie z art. 80 ust. 1-2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.) dziecko pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej może być umieszczane w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego, rodzinnego i socjalizacyjnego. Całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawczą może łączyć działania interwencyjne, socjalizacyjne i inne na rzecz pomocy dziecku i rodzinie, przyjmując formę placówki wielofunkcyjnej. Placówki opiekuńczo-wychowawcze w ramach dochodzenia do standardów mogą przekształcać się w placówki wielofunkcyjne łączące różne typy placówek (art. 80 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej). Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych w § 2 ust. 5 definiuje pojęcie placówki określając, że przez placówkę należy rozumieć całodobową placówkę opiekuńczo-wychowawczą typu rodzinnego, socjalizacyjnego i interwencyjnego. Wskazuje także, iż w ramach standardów opieki i wychowania w placówce nie powinno jednocześnie przebywać więcej niż 30 dzieci (§ 30 ust. 1 rozporządzenia).

W przepisach przejściowych ustawy o pomocy społecznej w jej art. 154 ust. 7 i 7a na placówki opiekuńczo-wychowawcze, które nie osiągną wymaganego standardu, nałożono obowiązek opracowania programu naprawczego w terminie do końca 2007 r. oraz jego realizacji do końca 2010 r. Zgodnie zaś z ust. 7b art. 154 ustawy podmiot prowadzący placówkę opiekuńczo-

wychowawczą, która nie osiągnęła obowiązującego standardu, uzyskuje od wojewody zezwolenie warunkowe na czas realizacji programu naprawczego.

Organy prowadzące placówkę oraz dyrektorzy placówek zobowiązani na mocy powyższych przepisów do wypełnienia m.in. standardu 30-ciorga dzieci w placówce oraz ewentualnie opracowania programu naprawczego przyjmują że w przypadku placówki wielofunkcyjnej łączącej działania interwencyjne, socjalizacyjne i inne standard liczebności dzieci nie odnosi się do placówki jako całości, tylko jest odrębny dla każdej z form świadczonych przez placówkę działań.

Analiza regulacji prawnych w zakresie liczebności wychowanków placówki opiekuńczo-wychowawczej wskazuje, iż przyjęte przez ustawodawcę zapisy są nieprecyzyjne i w opinii Rzecznika dają możliwość ich stosowania w opozycji do przyjętych założeń w tym zakresie. Celem reformy systemu opieki nad dzieckiem było przekształcanie dużych placówek, jako instytucji niesprzyjających rozwojowi dzieci pozbawionych opieki rodziców, w małe środowiskowe tylko dla tych dzieci, które nie mogły być umieszczone w rodzinnych formach opieki. Sytuacja więc, gdzie organy prowadzące placówki opiekuńczo-wychowawcze realizują wymogi standaryzacyjne w sposób, który faktycznie nie prowadzi do zmniejszenia liczby wychowanków nie tylko burzy ideę reformy, ale narusza prawa dzieci.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 07.07.2008 r.

DSR-IV-5122-2-1-TU/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo znak RPO-573279-III/07/JA, dotyczące funkcjonowania placówek wielofunkcyjnych, przedstawiam następujące stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w tej sprawie:

Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, placówka opiekuńczo - wychowawcza, przyjmując formę placówki wielofunkcyjnej, może łączyć działania interwencyjne, socjalizacyjne i inne na rzecz pomocy dziecku i rodzinie. Przepis ten zakłada fakultatywność w łączeniu różnych działań. Pełna definicja placówki wielofunkcyjnej została zawarta w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo -wychowawczych (Dz. U. Nr 201. poz. 1455). Zgodnie z tą definicją, placówka wielofunkcyjna zapewnia dziecku dzienną i całodobową opiekę i wychowanie, realizując zadania przewidziane dla placówki wsparcia dziennego, placówki interwencyjnej i placówki socjalizacyjnej, a także łączyienne i całodobowe działania terapeutyczne i socjalizacyjne skierowane na dziecko i rodzinę.

Intencją ustawodawcy, wprowadzającego taką formę całodobowej placówki opiekuńczo - wychowawczej, było rozszerzenie możliwości organu prowadzącego w zakresie nowatorskich form opieki całodobowej nad dzieckiem. Jednocześnie należy zauważyć, że do placówek wielofunkcyjnych stosuje się przepisy takie jak do wszystkich typów placówek całodobowych. W placówkach tych obowiązuje standard wprowadzony w § 30 ust. 1 ww. rozporządzenia, który wskazuje, że w placówce jednocześnie nie powinno przebywać więcej niż 30 dzieci. Przy tworzeniu tego przepisu kierowano się takimi przesłankami jak konieczność stworzenia dzieciom warunków bytowych sprzyjających indywidualnemu podejściu do dziecka, zachowaniu tożsamości, domowej atmosferze.

W praktyce jednak, przepis ten stał się dla samorządów powiatowych, prowadzących całodobowe placówki opiekuńczo - wychowawcze, furtką do omijania przepisu o konieczności zmniejszania liczby wychowanków w takiej placówce do 30. Z przyczyn finansowych wiele powiatów połączyło w jednym budynku, pod jednym kierownictwem kilka placówek, nie zmniejszając jednocześnie liczby wychowanków.

W 2007 r. do ustawy z dnia 12 marca 2007 r. o pomocy społecznej wprowadzono przepis art. 80a, który nałożył na placówki obowiązek uzyskania zezwolenia na działalność. Inspektorzy wojewódzcy zaczęli konsekwentnie egzekwować od placówek, w tym wielofunkcyjnych, którym wojewoda udziela zezwolenia, m. in. osiągnięcia standardu polegającego na zmniejszeniu liczby dzieci w placówce do 30. Jednak ze względu na konieczność realizacji postanowień sądowych, których ciągle przybywa, zmniejszenie liczby miejsc musi się wiązać z przygotowaniem nowych miejsc w nowych placówkach. Dlatego też często wojewodowie wydają zezwolenie warunkowe, do czasu osiągnięcia przez placówki określonego standardu, nie dłużej jednak niż do 2010 roku.

Mimo to Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej również uznało, że przepis o działaniu placówek wielofunkcyjnych nie spełnił oczekiwań i w związku z tym planuje w inny sposób rozwiązać ten problem.

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają obecnie prace nad przygotowaniem całkowicie nowych uregulowań w zakresie systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem. Zostały przygotowane założenia projektu ustawy o systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, które wkrótce skierowane zostaną pod obrady Rady Ministrów. Priorytetem tych założeń jest stworzenie warunków do jak najdłuższego pozostawania dziecka w rodzinie, a także rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej. Jednak przewiduje się również działanie instytucjonalnych form pieczy zastępczej.

W zakresie instytucjonalnej, całodobowej pieczy zastępczej przewiduje się w założeniach tworzenie wyłącznie małych placówek dla maksymalnie 14 dzieci w wieku powyżej 10 lat. Standard ten ma być osiągnięty, według założeń, do 2020 roku. Jednocześnie doświadczenia związane z trudnościami w określaniu typu i formy niektórych placówek, szczególnie tych nowatorskich, wskazały na konieczność odejścia od dotychczasowego podziału placówek na typy. Przyjęto zasadę, że placówki te powinny działać elastycznie i dostosowywać się do potrzeb umieszczonych w nich dzieci. Przewiduje się, że małe placówki opiekuńczo - wychowawcze będą specjalizować się w opiece nad dziećmi o specjalnych potrzebach.

Z poważaniem

MINISTER

z up. /-/ Agnieszka Chłoń-Domińczak

PODSEKRETARZ STANU

RPO-573279-III/07/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, że Rzecznik przeprowadził analizę poziomu opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w związku ze standardami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. z 2007 r. Nr 201, poz. 1455).

Zgodnie z art. 81 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego zobowiązany został do określenia, w drodze rozporządzenia, standardu opieki i wychowania, jaki obowiązywać powinien w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Jednocześnie w przepisach przejściowych ustawy o pomocy społecznej w jej art. 154 ust. 7 i 7a na placówki opiekuńczo-wychowawcze, które nie osiągają wymaganego standardu, nałożono obowiązek opracowania programu naprawczego w terminie do końca 2007 r. oraz jego realizacji do końca 2010 r. Zgodnie zaś z ust. 7b art. 154 ustawy podmiot prowadzący placówkę opiekuńczo-wychowawczą która nie osiągnęła obowiązującego standardu, uzyskuje od wojewody zezwolenie warunkowe na czas realizacji programu naprawczego.

W końcu 2007 r. do szesnastu Urzędów Wojewódzkich zostało wystosowane przez Rzecznika pismo o nadesłanie stosownych informacji. Dokumentacja gromadzona była sukcesywnie z uwagi na przedłużające się przed właściwymi organami postępowania związane z kontrolowaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz wydawaniem zezwoleń na prowadzenie placówek.

Analiza dotyczy 659 placówek opiekuńczo-wychowawczych na terenie całego kraju, a jej wyniki w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich budzą zaniepokojenie. Jedynie 258 placówek, co stanowi 39% ogółu, wypełniało standardy opieki i wychowania, natomiast 401 placówek, czyli aż 61% spośród wszystkich placówek opiekuńczo-wychowawczych nie wprowadziło wymaganych przepisami prawa standardów pomimo długiego okresu dostosowawczego. Przypomnieć trzeba, że

osiągnięcie wymaganych przepisami norm było jednym z elementów programów naprawczych placówek przewidzianych do realizacji do końca roku 2010. Brak zapewnienia wymaganych standardów w placówkach opiekuńczo - wychowawczych dotyczył głównie świadczenia usług bytowych (problemy lokalowe i zbyt duża liczba wychowanków w placówce), a także sprawowania opieki i wychowania nad dziećmi (nieprawidłowości w obsadzie kadry pedagogicznej). Największy odsetek placówek opiekuńczo-wychowawczych, które nie wypełniają standardów znajduje się w województwach: opolskim - 94 %, lubuskim - 93% i lubelskim - 81%. Najlepiej pod tym względem wypadły województwa świętokrzyskie - 31%, śląskie - 33 % i kujawsko-pomorskie - 39%.

Najbardziej pożądaný stan dochodzenia przez placówki opiekuńczo-wychowawcze do standardów pod względem ilościowym, choć i tak niestety odległy od oczekiwanego poziomu, był w województwach: śląskim - 50 placówek, mazowieckim - 28 placówek i kujawsko-pomorskim 27 placówek. Najgorzej pod tym względem wypadają województwa: opolskie - 1 placówka, lubuskie - 1 placówka i podlaskie - 6 placówek.

Zbiorcze wyniki analizy przedstawione zostały w załączonych tabelach. Zdaniem Rzecznika na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że konieczne jest wzmocnienie nadzoru nad realizacją opracowanych harmonogramów przekształceń w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Mało energiczne działania organów prowadzących placówkę, a nawet brak środków na realizację planów dochodzenia do standardów nie może być dostatecznym usprawiedliwieniem, gdyż w konsekwencji zaniżony standard opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oznacza naruszenie praw dziecka.

Z tego względu, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przekazanie informacji o planowanych i ewentualnie już podjętych działaniach resortu mających na celu poprawę stanu realizacji przez placówki opiekuńczo-wychowawcze standardu opieki i wychowania.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Jolanta Fedak

Warszawa, dnia 12 luty 2009r.

DSR-IV-0712-4-1-TU/09

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Odpowiadając na wystąpienie z dnia 29 grudnia 2008 r., znak RPO-573279/III/07/JA w sprawie analizy stanu realizacji przez placówki opiekuńczo - wychowawcze standardu opieki i wychowania informuję, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zebrało w styczniu br. z urzędów wojewódzkich dane dotyczące osiągnięcia standardów w placówkach opiekuńczo - wychowawczych za 2008 r. Poniżej przekazuję informacje z analizy tego materiału:

Na dzień 31 grudnia 2008 r. placówki, które nie osiągnęły standardu stanowiły 58% wszystkich placówek, co oznacza, że poprawa w tym zakresie następuje bardzo wolno. W niektórych województwach liczba placówek, które osiągnęły już standard opieki i wychowania wzrosła w znaczący sposób. W porównaniu z danymi z 2007 r. przekazanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w województwie dolnośląski odsetek placówek, które osiągnęły standard wzrósł z 36% do 67%, w województwie małopolskim z 31% do 53%, a w województwie wielkopolskim z 24% do 44%. Jednocześnie od 2007 r. nic się w tym zakresie nie zmieniło w województwie lubuskim i opolskim. Dodatkowo, na skutek zastrzonych przepisów przeciwpożarowych, niektóre placówki opiekuńczo - wychowawcze, szczególnie typu rodzinnego, przestały osiągać nowy standard. Tak się stało m. in. w województwie podkarpackim, gdzie odsetek placówek, które nie osiągnęły standardu, wzrósł z 64% do 80%. Szczegółowe dane dotyczące osiągnięcia w placówkach opiekuńczo -wychowawczych wymaganego przepisami standardu znajdują się w załączonej tabeli.

Na uwagę zasługuje fakt, że liczba placówek wzrosła do 737, przy jednoczesnej likwidacji niektórych placówek. Przyczyną likwidacji placówek było najczęściej osiągnięcie przez osoby prowadzące placówki rodzinne wieku emerytalnego lub złe warunki lokalowe, w których działały duże placówki. W miejsce tych dużych placówek powiaty często tworzyły kilka małych, do 14 dzieci, placówek mieszczących się w domach jednorodzinnych lub mieszkaniach w budynkach

wielorodzinnych. Należy zauważyć, że powiaty coraz częściej są zainteresowane nie tyle ograniczeniem liczby miejsc w dużych placówkach do 30, co tworzeniem kameralnych placówek dla nie więcej niż 14 dzieci. Elementem dopingującym samorządy do dostosowania placówek opiekuńczo - wychowawczych są na pewno uprawnienia wojewodów do wydawania placówkom zezwoleń na działalność. Przeprowadzane przez wojewódzkich inspektorów nadzoru od końca 2007 r. wizytacje obiektów przyczyniły się do przyspieszenia działań powiatów dostosowujących placówki opiekuńczo - wychowawcze do obowiązującego standardu. Powiaty na osiągnięcie standardu mają czas do końca 2010 r.

Od dwóch lat przekazywane są dodatkowe środki z rezerwy celowej budżetu państwa, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań własnych powiatów w zakresie osiągnięcia standardów w placówkach opiekuńczo - wychowawczych. W 2007 roku samorządy powiatowe otrzymały na ten cel dotacje celowe w ogólnej wysokości 15.000 tys. zł.

W 2008 r. na dofinansowanie realizacji zadań samorządów powiatów i województwa w zakresie osiągnięcia standardów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przeznaczona została kwota ogółem 28.340 tys. zł, z tego 10.000 tys. zł pochodziło z rezerwy celowej ujętej w ustawie budżetowej na 2008 rok w części 83, poz. 33 - *Dotacje celowe na finansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym na realizację zadań wynikających z art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej - do 46.000 tys. zł*, natomiast pozostała kwota 18.340 tys. zł pochodziła z rezerwy celowej poz. 48 - *Środki na zwiększenie dotacji celowych na realizację świadczeń rodzinnych, zaliczki alimentacyjnej oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz środki na wdrożenie centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych* (po zmianie przeznaczenia tych środków, w związku z pozytywną opinią nr 48 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów, uchwaloną na posiedzeniu w dniu 2 października br.). Również w tegorocznym budżecie państwa zaplanowano podobne kwoty w rezerwie celowej.

MINISTER

/-/ Jolanta Fedak

Tabela 1. Osiągnięcie standardów przez placówki opiekuńczo - wychowawcze - stan na dzień 31 grudnia 2008 r.

województwo	Ogólna liczba placówek całodobowych w województwie	Liczba całodobowych placówek, które osiągnęły wymagany standard opieki i wychowania na dzień 31 XII. 2008 r.	liczba placówek, które nie osiągnęły standardu na dzień 31 XII 2008	% placówek, które osiągnęły standard
Dolnośląskie	87	58	29	67%
Kujawsko-Pomorskie	44	28	16	64%
Lubelskie	37	9	28	24%
Lubuskie	15	1	14	7%
Łódzkie	46	14	32	30%
Małopolskie	57	30	27	53%
Mazowieckie	85	26	59	31%
Opolskie	17	1	16	6%
Podkarpackie	35	7	28	20%
Podlaskie	18	6	12	33%
Pomorskie	60	22	38	37%
Śląskie	71	26	45	37%
Świętokrzyskie	36	23	13	64%
Warmińsko-Mazurskie	38	21	17	55%
Wielkopolskie	55	24	31	44%
Zachodnio-Pomorskie	36	15	21	42%
RAZEM	737	311	426	42%

RPO-575400-III/07/JJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent m.st. Warszawy

Szanowna Pani Prezydent

Uprzejmie informuję, że z niepokojem odebrałem doniesienia prasowe na temat sposobu odebrania dzieci z rodzinnego domu dziecka prowadzonego przez Panią Izę Beta.

Według informacji podanych m.in. przez „Gazetę Wyborczą” z dnia 1 i 3 grudnia br. „Miasto zabiera dzieci”, na mocy urzędniczej decyzji w dniu 30 listopada br. pięcioro dzieci w wieku od 3,5 roku do 13 lat zostało odebranych rodzinie zastępczej. O ile powody zwolnienia Pani Izy Beta z funkcji dyrektora tego rodzinnego domu dziecka są sprawą, która wymaga szczegółowego wyjaśnienia pomiędzy zainteresowanymi stronami, o tyle sposób odebrania dzieci nie może pozostać bez komentarza.

Jeżeli jest prawdą że dzieci te bez uprzedniego poinformowania, wyjaśnienia im stosownie do wieku i możliwości zrozumienia okoliczności zaistniałej sytuacji oraz pożegnania zostały odebrane bezpośrednio z przedszkoli i szkół to niewątpliwie mamy tu do czynienia z naruszeniem podstawowych norm etycznych, a także zapisów Konwencji o prawach dziecka. Ponadto przy ocenie tej sytuacji nie bez znaczenia jest fakt, że to wydarzenie z pewnością odcisnę trwałe ślady na psychice tych skrzywdzonych przez los dzieci i może na przyszłość utrudniać nawiązywanie prawidłowych relacji społecznych, w tym z kolejnymi rodzicami zastępczymi.

Z uwagi na powyższe działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o przesłanie szczegółowych wyjaśnień w tej sprawie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich



Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy

ul. Miodowa 6/8, 00-251 Warszawa, tel. (022) 595 34 08, faks (022) 826 57 43
www.um.warszawa.pl

Warszawa, 07 stycznia 2008 roku

PS-0718/P/ 116 /ES/08

Pan Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku!

W odpowiedzi na Pana pismo PRO-575400-III/07/JJ, dotyczące doniesień prasowych na temat sposobu odebrania dzieci z Rodzinnego Domu Dziecka prowadzonego przez Panią Izabelę Staszewską - Beta, uprzejmie wyjaśniam:

Sposób odebrania dzieci z placówek szkolnych i przedszkola jak również sposób przejściowego zorganizowania opieki poza RDD był szczegółowo przedstawiony Sądowi, Prokuraturze oraz Rzecznikowi Praw Dziecka.

Ze szkoły i przedszkola dzieci zostały odebrane przez opiekuna prawnego, którego znają i z którym mają dobry kontakt. Zostały poinformowane (w sposób, stosownie do wieku, uwzględniający możliwości percepcyjne), że ich opiekunowie nie mogą się nimi zająć. Przed podjęciem decyzji o sposobie zabezpieczenia dzieci, sytuacja i wynikające z niej działania były uzgodnione z psychologiem - mediatorem z Centrum Mediacji i Rodziny, wieloletnim dyrektorem rodzinnego domu dziecka. Nieprawdą są pojawiające się w mediach doniesienia o udziale policji i straży miejskiej w całym wydarzeniu.

Od 30 listopada do 19 grudnia 2007 r. dzieci przebywały pod opieką psychologów i pedagogów: początkowo w Szkolnym Ośrodku Wypoczynkowym m.st. Warszawy *Orle Gniazdo*, w Sromowcach, później w *Domu Na Łąkach*, w Izbach. Sytuacja była cały czas *monitorowana przez opiekujących się* dziećmi psychologów, według których kontakt z Państwem Beta nie byłby wskazany w czasie konstruowania nowego środowiska rodzinnego.

Od 19 grudnia dzieci zamieszkują z nowymi opiekunami, których w pełni akceptują. Z nimi spędziły Świąta. Są w dobrej formie psychicznej. Nowy Rok powitały w mieszkaniu w Alejach Jerozolimskich, do którego bardzo chciały powrócić (a co stało się możliwe, niestety, dopiero

31 grudnia - po opuszczeniu lokalu RDD przez Państwa Beta). Jestem przekonany, że nowi opiekunowie, doświadczeni w pracy pedagogicznej, zapewnią dzieciom odpowiednie wychowanie i optymalne warunki rozwoju.

Uprzejmie informuję, że wypowiedzenie umowy o pracę z prowadzącą RDD Panią Izabelą Staszewską - Beta nie było łatwą „urzędniczą decyzją”. Nastąpiło przede wszystkim z powodów pedagogicznych, takich jak;

- ignorowanie przez dyrektora RDD pozamaterialnych, psychologicznych czynników oddziaływań wychowawczych,
- uniemożliwianie oceny sytuacji dzieci i ich rozwoju,
- utrudnianie więzi z rodziną naturalną,
- izolowanie dzieci od kontaktów z rodziną zaprzyjaźnioną i ograniczanie ich kontaktów z rówieśnikami,
- nieumiejętność współpracy w sprawach dzieci z opiekunem prawnym i Publicznym Ośrodkiem Adopcyjno - Opiekuńczym.

Jednocześnie zapewniam, że władze miasta przekonane są co do słuszności organizowania rodzinnych środowisk zastępczych i będą rozwijać te formy opieki.

Ponieważ sprawa, jak Pan Rzecznik zaznaczył znana jest z opisu w *Gazecie Wyborczej*, ośmielam się dołączyć do niniejszego wyjaśnienia szczegółową informację, z nadzieją, że jej lektura rzuci nowe światło na przebieg wydarzeń i podjęte decyzje.

Z wyrazami szacunku
ZASTĘPCA PREZYDENTA
m.st. Warszawy
/-/ Włodzimierz Paszyński

Informacja w sprawie Rodzinnego Domu Dziecka

Ramy prawne funkcjonowania Rodzinnego Domu Dziecka

Placówka rodzinna jest jednostką budżetową i organizacyjną m. st. Warszawy działającą zgodnie z niżej wymienionymi przepisami:

1. ustawa o samorządzie gminnym i powiatowym (Dz. U. Nr 142 z 2001r., poz. 1591, 1592 z późn. zm.),
2. ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004r. Nr 64, poz. 593 ze zm.),
3. ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.),
4. ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.),
5. ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2002r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.),
6. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 roku w sprawie placówek opiekuńczo - wychowawczych (Dz. U. Nr 201 z 2007r., poz. 1455),
7. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 listopada 2004 roku w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej (Dz. U. Nr 245 z 2004r., poz. 2461 ze zmianami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej (Dz. U. Nr 201 z 2007r, poz. 1458).
8. uchwała Rady m. st. Warszawy Nr LXXX/2523/2006 z 31 08 2006 w sprawie utworzenia placówki opiekuńczo - wychowawczej i nadania jej statutu, określająca, że tworzy się z dniem 1 października 2006 placówkę opiekuńczo-wychowawczą pod nazwą Rodzinny dom Dziecka.

Placówki rodzinne działają również na podstawie innych przepisów, w tym kodeksu pracy, przepisów dotyczących zamówień publicznych itp. Przepisy prawne dotyczące placówek rodzinnych nie są dobre, rażą nie spójnością, wymagają doprecyzowania.

Tworzenie Rodzinnego Domu Dziecka - kwestie formalne

31.01.2005 r. Państwo Izabela i Dariusz Beta złożyli podanie do Publicznego Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego przy ul. Nowogrodzkiej 75 w Warszawie (POAO) o „przyznanie im sprawowania funkcji rodzinnego domu dziecka”. Złożenie podania rozpoczęło procedurę przygotowania rodziny do pełnienia funkcji. Państwo Beta złożyli wymagane prawem dokumenty (odpis skrócony aktu małżeństwa, zaświadczenia lekarskie o braku chorób przewlekłych uniemożliwiających sprawowanie opieki nad dziećmi., zaświadczenie z poradni odwykowej, zaświadczenie z poradni zdrowia psychicznego, oświadczenie o dochodach, zaświadczenie o niekaralności z krajowego rejestru karnego). Ponadto Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy przeprowadził wywiad środowiskowy w miejscu zamieszkania Państwa Beta. Państwo Beta wzięli udział w szkoleniu prowadzonym przez POAO (kwiecień - czerwiec 2005r.). Zaświadczenie o ukończeniu szkolenia otrzymali w dniu 28.06.2005 r.

Państwo Beta nie mogli podjąć pracy od razu po szkoleniu; ponieważ nie mieli odpowiednich warunków mieszkaniowych, musieli czekać na wskazanie lokalu przez miasto. Początkowo zdecydowali się na budowany dom jednorodzinny w dzielnicy Ursus. Z czasem uznali, że interesuje ich również prowadzenie placówki w lokalu mieszkalnym z zasobów miasta. Zaproponowano im mieszkanie przy ul. Żąbkowskiej 23/25 m. 53, ale doszli do wniosku, że jest zbyt małe i źle umiejscowione.

31.08.2006 r. Rada m. st. Warszawy podjęła uchwałę o utworzeniu placówki rodzinnej z dniem 01.10.2006 r. w Al. Jerozolimskich 47/4 w Warszawie.

15.09.2006 r. Państwo Beta zadeklarowali chęć prowadzenia placówki w tym lokalu. Zostali poinformowani o wysokim koszcie jego utrzymania ze względu na sposób ogrzewania (elektryczne panele ścienne) i konieczności remontu.

02.01.2007 r. wyremontowany lokal został przekazany, na mocy porozumienia, Warszawskiemu Centrum Pomocy Rodzinie, a od 02.04.07 r. był urządzany przez Panią Izabelę Staszewską-Beta.

16.10.2006 r. Urząd m. st. Warszawy ogłosił nabór kandydatów na stanowisko Dyrektora Rodzinnego Domu Dziecka, przy Al. Jerozolimskich 47 m. 4. Pani Izabela Staszewska-Beta złożyła stosowne dokumenty, w tym opinię POAO z dnia 17.10.2006 r. o posiadaniu odpowiedniego przygotowania do prowadzenia placówki rodzinnej. Była jedynym kandydatem do jej prowadzenia. W wyniku postępowania konkursowego, w marcu 2007 r., została wskazana do zatrudnienia na stanowisku dyrektora. Umowa, którą Prezydent m. st. Warszawy zawarła z Panią Izabelą Staszewską-Beta była dodatkowo opiniowana przez Biuro Prawne Urzędu m. st. Warszawy, ponieważ Pani Beta kwestionowała zapisy dotyczące konieczności zamieszkania w placówce z własną rodziną. Ostatecznie umowa została podpisana od 02.04.07 r.

14.05.07 r. Pani Izabela Staszewska-Beta została telefonicznie poinformowana, że pełnomocnictwo do występowania w imieniu m. st. Warszawy w sprawach objętych przedmiotem działania kierowanej jednostki organizacyjnej, w tym składania oświadczeń woli w zakresie praw i zobowiązań należy odebrać w WCPR. Pomimo wielokrotnych, służbowych wizyt Pani Staszewskiej-Beta w WCPR, pełnomocnictwo zostało odebrane dopiero 22.11.07 r.

Tworzenie Rodzinnego Domu Dziecka - proces przyjęcia dzieci do placówki

22.02.2006 r. Państwo Beta złożyli w POAO pismo deklarujące chęć zapoznania się z dokumentacją dzieci wytypowanych do placówki rodzinnej. Podczas spotkania, do którego doszło 09.03.06 r., po zapoznaniu się z dokumentacją, wyrazili zainteresowanie poznaniem pięcioosobowego rodzeństwa: dwóch dziewczynek, wtedy w wieku 5 i 9 lat oraz trzech chłopców w wieku 2,5 roku, 8, i 12 lat. Najmłodsza dziewczynka i najmłodszy chłopiec nie uczęszczali do przedszkola, troje pozostałych dzieci chodziło do szkoły podstawowej. Państwo Beta zgłaszali swoje zastrzeżenia dotyczące przedłużającej się procedury objęcia przez nich placówki (inwestycja w Ursusie opóźniała się, mieszkanie przy Ząbkowskiej odrzucili jako niespełniające oczekiwań). Sugerowali, że mają dość aktualnej sytuacji i że ich cierpliwość się wyczerpuje...

W sierpniu 2006 roku, Państwo Beta zapoznali się z rodzeństwem przebywającym w Domu Dziecka Nr 12, przy ul. Tarczyńskiej 27, w Warszawie - tam też spotykali się z dziećmi. Zwykle odwiedzała je pani Izabela Staszewska-Beta, sporadycznie pojawiał się również Pan Dariusz Beta. Dzieci gościły również w domu Państwa Beta. Wszystkie były w ich mieszkaniu, jednak tylko Krzysztof i Bartek spędzili u nich święta. Dziewczynki były parę razy, podobnie jak Tomasz - w pewnym momencie oskarżony o kradzież gumek syna Państwa Beta. Gdy część dzieci jeździła na przepustki do Państwa Beta, pozostałe zostawały w Domu Dziecka.

W kwietniu 2007 r. kontakty z dziećmi uległy znacznemu rozluźnieniu, co Państwo Beta tłumaczyli pracownikom Domu Dziecka Nr 12 chorobą swoją, dzieci biologicznych bądź koniecznością dopilnowania prac w mieszkaniu przy Al. Jerozolimskich 47, W tym czasie Państwo Beta poszukiwali też innych dzieci do RDD, co związane było z zaobserwowaniem niepokojących zachowań przyszłych podopiecznych (wspomniane wyżej rodzeństwo). Oczekując konsultacji w tej sprawie w Fundacji *Dzieci Niczyje* wyrażali obawę czy mogą wziąć do siebie całą piątkę. Zostali poinformowani, że rodzeństwo nie zostanie rozdzielone. Podjęli wówczas rozmowy z POAO w celu poznania innych dzieci. Zaproponowano im ośmioro dzieci. Państwo Beta zdecydowali się na kontakt z jednym dwuosobowym rodzeństwem. Pani Beta poznała je, jednak stwierdziła, że dzieci mają zespół FAS i nie będzie w stanie się nimi zająć - bo jednak zamierza przyjąć do RDD wcześniej poznane rodzeństwo, które również ma FAS. Ponowne kontakty z dziećmi nawiązali w momencie zadeklarowania przyjęcia ich do RDD.

W tym samym czasie pojawiła się nowa kwestia. Zdaniem Państwa Beta mieszkanie było zbyt małe na przyjęcie ośmiorga dzieci, zwrócili się więc do dyrektora WCPR o ustalenie limitu miejsc w RDD na siedem, a nie osiem, jak było to wcześniej planowane i uzgodnione. Wyrażono na to zgodę, mimo że powierzchnia mieszkania (266 m. kw.) pozwalała na przyjęcie ośmiorga dzieci.

Pedagogiczne i organizacyjne problemy związane z funkcjonowaniem Rodzinnego Domu Dziecka

Rodzeństwo zostało przyjęte do RDD na podstawie skierowania WCPR w dniu 24.07.07 r., natomiast z dniem 02.07.07 r. Pani Staszewska-Beta zatrudniła swojego męża, Dariusza Beta, na stanowisku wychowawcy.

W przeznaczonym na RDD mieszkaniu jest 6 sypialni, salon, kuchnia z jadalnią oraz 4 łazienki z WC. Państwo Beta uznali, że ich dwoje dzieci nie może mieć gorszych warunków mieszkaniowych niż w domu własnym, więc każde z nich będzie miało własny pokój, jedną sypialnię zajmą oni, a siedmioro przyjętych dzieci zajmie pozostałe 3 sypialnie. W konsekwencji przyjęcia tylko pięciorga dzieci Państwo Beta zajmowali jedną z sypialni przygotowanych dla dzieci, ponieważ nie urządzili swojej własnej (ze środków miasta zostało wyposażone całe mieszkanie z wyjątkiem sypialni rodziców, którą zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora WCPR nr 20/2007 z dnia 18.06.07r. rodzina wyposaża sama). Współpraca przy wyposażaniu mieszkania i ustalania wydatków z tym związanych nie układała się dobrze. Pani Beta wybierała rzeczy drogie, nie zawsze funkcjonalne (np. kanapy z jasnym obiciem do salonu, stół lakierowany na wysoki połysk do jadalni, krzesła tapicerowane materiałem do jadalni). Ponadto mimo ustaleń dot. wyposażenia lokalu Pani Beta kupowała z zaliczki WCPR rzeczy, które uważała za stosowne, a nie wspólnie uzgodnione. WCPR kwestionowało np. wartość zakupu mebli, ręczników, pościeli, zakup zasłon w sytuacji, gdy w domu były już żaluzje i firany. Koszty dotychczasowego wyposażenia placówki z uwzględnieniem środków na remonty i usługi montażu wyniosły 193 897, 28 zł.

Państwo Beta w żadnym miesiącu nie dokonali wpłaty części czynszu, którą powinna zapłacić rodzina (za 3 osoby, ponieważ za dyrektora płaci miasto). Zadłużenie na dzień 24.12.07r. wyniosło 1837, 06 zł.

Ponadto WCPR kwestionowało zapłatę za: badania p. Dariusza Beta dotyczące zdolności do pracy na wysokości, comiesięczną 80% premię również dla niego, zapłatę za godziny nadliczbowe, wykonanie ekspertyzy technicznej nowego samochodu. Po kilkakrotnych prośbach telefonicznych i pisemnych dopiero w dniu 14.11.2007r. – Pani Izabela Staszewska-Beta przedstawiła regulamin premiowania, który jest warunkiem wypłaty premii. WCPR wskazało w dniu 22.11.07 r. sprzeczności w zapisach regulaminu dotyczące w szczególności wskazania przedziału procentowego premii w zależności od różnych czynników m.in. od oceny pracy pracownika, a jednocześnie wpisanie punktu o konieczności każdorazowego uzasadniania pracownikowi

wysokości premii, jeśli jest ona niższa od maksymalnej (80%). Założenie, że pracownik winien otrzymać premię w maksymalnej wysokości byłoby zaprzeczeniem jej motywacyjnego charakteru.

Ponadto Państwo Beta oczekiwali zapłaty za nadgodziny, których wypłacenia WCPR odmówiło, biorąc pod uwagę ideę prowadzenia placówek rodzinnych oraz fakt, że Kodeks Pracy daje możliwość przepracowania tylko 150 godzin nadliczbowych rocznie. Pan Beta oczekiwał wypłaty za 1160 godzin, natomiast Pani Beta za 376.

Jednocześnie Pani Beta w listopadzie 2007 r. zawarła dwie umowy zlecenia, w tym jedną z mężem na prowadzenie samochodu i zaopatrzenie RDD, drugą z córką na sprzątanie RDD i pranie odzieży - obie na taką samą kwotę: 1 800 zł.

Od początku współpracy Państwo Beta bardzo często pojawiali się w WCPR. Rozmowy dotyczyły głównie spraw bieżących - budżetu, zakupów, rozliczeń, samochodu, zatrudnienia. Bardzo rzadko mówiono o dzieciach; Pani Beta udzielała jedynie krótkich odpowiedzi na pytania pracowników WCPR. Z rozmów tych, na żądanie Państwa Beta, pracownicy WCPR sporządzali notatki.

31.10.07 r. - komisja inwentaryzacyjna z WCPR nie została wpuszczona do mieszkania (przez 2 miesiące trwały negocjacje ustne i pisemne w sprawie ustalenia terminu wizyty).

08.11.07 r. - do RDD nie zostali wpuszczeni pracownicy WCPR (dyrektor i kierownik działu). Wcześniej żadnemu z pracowników WCPR nie udało się umówić na spotkanie w RDD.

W RDD w Al. Jerozolimskich powinien się spotkać *Zespół ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w placówce*. Jest to ważna, wynikająca z przepisów prawa forma oceny pedagogicznej rozwoju dzieci. Do spotkania tego nigdy nie doszło. Publicznemu Ośrodkowi Adopcyjno-Opiekunческому nie udało się (mimo kilkakrotnych prób - 06.11, 15.11) ustalić terminu. Gdy w końcu został uzgodniony, Pani Beta wycofała się na wieść o planowanym uczestnictwie w spotkaniu opiekuna prawnego. Takie spotkania odbywały się w innych RDD. Ich dyrektorzy wiedzieli od 22.10.07 r., że są planowane i wyznaczali terminy, do których dostosowywali się pracownicy WCPR i POAO.

W tym czasie POAO często kontaktowało się z RDD w celu doboru - co wynikało z wcześniejszych uzgodnień - kolejnej dwójki dzieci do placówki. Państwo Beta nie byli zainteresowani przyjęciem do RDD żadnego z 19 wskazanych im dzieci. WCPR przeprowadził też wstępną rozmowę o przyjęciu dwojga dzieci pochodzenia wietnamskiego, na co Pani Beta również się nie zdecydowała. Do końca trwania umowy z panią Beta do RDD nie zostały przyjęte żadne inne dzieci.

W sierpniu opiekun prawny dzieci został zobowiązany przez Sąd do sporządzenia opinii o jednej z dziewczynek. W tym celu we wrześniu kilkakrotnie próbował umówić się telefonicznie z Panią Beta na wizytę w placówce i rozmowę. Termin spotkania był wielokrotnie przekładany przez prowadzącą placówkę. Doszło do niego dopiero 26.09.07 r. (sporządzona opinia została przesłana

do sądu). W kolejnych dniach Pani Beta dzwoniła do opiekuna prawnego, skarżąc się na problemy wychowawcze z dziećmi. Z tego powodu opiekun prawny, ponownie próbował (telefonicznie) umówić się na wizytę. Po paru nieudanych próbach ustalenia terminu, 12.11.07 r. udał się, wraz z psychologiem z Domu Dziecka Nr 12, do Rodzinnego Domu Dziecka. Do mieszkania nie zostali jednak wpuszczeni. Pan Beta oświadczył, że właśnie wychodzi i nie życzy sobie żadnych wizyt. Odmówił także ustalenia innego terminu spotkania. Następnego dnia Pani Beta telefonicznie zwróciła uwagę opiekunowi prawnemu, że spotkania powinny być ustalane, poinformowała również, że jest to jej dom, jest w nim zameldowana i Konstytucja gwarantuje jej spokój. O zaistniałej sytuacji opiekun prawny poinformował Sąd pismem z dnia 15.11.2007r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia VII, Wydział Rodzinny i Nieletnich, podjął 22.11.07 r. interwencję pisemną -nakazując prowadzącej RDD umożliwienie kontaktów opiekunowi prawnemu i pracownikom WCPR (sygn. akt VIOPm 67/07).

Po przejęciu opieki nad dziećmi Państwo Beta - bez uzasadnionych powodów i nie konsultując decyzji z opiekunem prawnym - przenieśli je do innych szkół (pomimo ich dobrego funkcjonowania w dotychczasowej placówce). Najstarszy chłopiec, dopiero po interwencji opiekuna prawnego, trenera i pracowników WCPR, został dowieziony na zaplanowany wcześniej wakacyjny obóz sportowy. Opiekun prawny kontaktował się osobiście oraz telefonicznie z nowymi szkołami dzieci - Gimnazjum Nr 43, przy ul. Emilii Plater oraz Szkołą Podstawową Nr 1, przy ul. Wilczej 53. Każdorazowo otrzymywał informację, że dzieci nie sprawiają kłopotów, są czyste, zadbane, mają drugie śniadanie. Pani Beta nie brała udziału w zebraniach rodziców w gimnazjum, ponieważ jak tłumaczyła, nie ma z kim zostawić dzieci (pomimo zatrudnienia męża jako wychowawcy w placówce). Kontaktowała się jednak ze szkołą w ciągu tygodnia, podczas przerw między lekcjami.

W opinii opiekuna prawnego duży problem stanowiła współpraca RDD z rodziną naturalną, do czego placówka jest ustawowo zobowiązana. Dzieci, w czasie przebywania pod opieką Państwa Beta, miały utrudniony kontakt z biologiczną matką, która wielokrotnie informowała o niemożności składania wizyt w RDD. Początkowo opiekun prawny uspokajał ją, prosząc by dała dzieciom czas na adaptację w nowym środowisku. Kilka razy Pani Beta umówiła się z matką na placu zabaw, m.in. w sierpniu i październiku. W listopadzie, ze względu na inne plany Państwa Beta, matka nie widziała się z dziećmi. 17.11.2007 r. dzieci miały umówione spotkanie w domu matki z okazji ich urodzin (troje z nich obchodzi je w tym miesiącu), ale nie zostały tam dowiezione.

Na początku grudnia (już po zabranii dzieci) Państwo Beta po raz pierwszy zaprosili matkę do mieszkania w Al. Jerozolimskich. Poprosili ją o wystąpienie w audycji telewizyjnej, na co nie wyraziła zgody. Poinformowali ją również o planach ustanowienia ich rodziną zastępczą dla dzieci, a zaproszona przez Państwa Betów psycholog z organizacji pozarządowej, obecna przy tej rozmowie, podyktowała jej pismo do Sądu, popierające ich starania. O tym, że tekst został jej podyktowany, matka poinformowała Sąd w kolejnym piśmie, twierdząc, że została wykorzystana

przez Państwa Beta do napisania listu w ich obronie. Taką informację przekazał Sąd opiekunowi prawnemu.

Jedna z dziewczynek, podczas pobytu w Domu Dziecka Nr 12 w Warszawie, utrzymywała kontakty z zaprzyjaźnioną rodziną, którą stanowiła dla niej jej nauczycielka wraz z mężem. Za zgodą Sądu zabierała ją w dni wolne od nauki do swojego domu. W chwili umieszczenia dziewczynki w RDD kontakty z rodziną zaprzyjaźnioną zostały utrudnione, a z czasem zerwane, ponieważ Państwo Beta nie wyrazili zgody na ich kontynuowanie. Początkowo, jeszcze gdy dochodziło do spotkań, nigdy rodzina zaprzyjaźniona nie została zaproszona do mieszkania (dziewczynkę odbierano sprzed domu w Al. Jerozolimskich). Obecnie, mimo zaistniałej sytuacji, rodzina nadal wyraża wolę kontaktów z dziewczynką i, w miarę możliwości, chęć pomocy całemu rodzeństwu. Opiekunowie ograniczali też kontakty dzieci z rówieśnikami.

Zmiana opiekunów i podjęcie działań wspierających dzieci

We wrześniu i listopadzie 2007 r. odbyły się rozmowy dyscyplinujące z Panią Staszewską-Beta. Przeprowadzili je: dyrektor WCPR, a następnie dyrektor Biura Polityki Społecznej Urzędu Miasta. W obu rozmowach wskazano błędy popełniane w prowadzeniu placówki oraz zalecano stosowne zmiany.

30.11.07 r. umowa o pracę z Panią Izabelą Staszewską - Beta została rozwiązana w trybie ustawowym (najbardziej korzystnym dla Pani Bety), z jednomiesięcznym okresem wypowiedzenia. W okresie wypowiedzenia Pani Dyrektor została zwolniona z obowiązku świadczenia pracy. W spotkaniu, podczas którego wręczono wypowiedzenie, uczestniczył wezwany przez Panią Beta radca prawny reprezentujący jej interesy (po kilkunastu minutach dołączyli dziennikarz i fotoreporter z Gazety Wyborczej).

Przyczyną rozwiązania umowy o pracę była utrata zaufania do osoby prowadzącej RDD - uniemożliwiająca dalszą współpracę. Złożyły się na to:

- brak możliwości dokonania oceny sposobu funkcjonowania placówki,
- nie wypełnianie istotnych, określonych przepisami prawa funkcji pedagogicznych: brak współpracy z rodziną naturalną, izolowanie dzieci od kontaktów z rodziną zaprzyjaźnioną i ograniczanie kontaktów z rówieśnikami, niechęć do współdziałania z opiekunem prawnym, uniemożliwienie oceny sytuacji podopiecznych i ich rozwoju,
- brak możliwości oceny opieki nad powierzonymi dziećmi i utrudnianie wykonywania czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego i organizacyjnego: uniemożliwianie wejścia do placówki pracownikom WCPR, POAO, opiekunowi prawnemu,
- eskalacja nieuzasadnionych roszczeń finansowych, niezgodnych z regułami racjonalnego

gospodarowania i sprzecznych z ideą „placówki rodzinnej”,

- paraliżujący współpracę brak porozumienia ze społecznymi i instytucjonalnymi partnerami, oczekiwanie opracowanych w formie pisemnej procedur na każdą, nawet rutynową czynność.

U podłoża decyzji o zabranii dzieci - przez opiekuna prawnego, którego znają i z którym mają dobry kontakt - ze szkoły i przedszkola, leżał przede wszystkim zamiar niewłączenia ich w konflikty dorosłych i ochrona przed napięciami nieuniknionymi w tego typu trudnej sytuacji. Wszystkie działania podejmowane były za zgodą i z udziałem opiekuna prawnego i skonsultowane z psychologiem. O podjętej decyzji powiadomiony był Sąd. Sposób ochrony emocjonalnej dzieci i stworzenia im odpowiednich warunków został szczegółowo omówiony z psychologiem z Centrum Mediacji i Rodziny, mającym wieloletnie doświadczenie w prowadzeniu rodzinnego domu dziecka oraz w organizowaniu wsparcia dla rodzinnych form opieki. W dniach 30.11 - 19.12.07 r. dzieci przebywały pod opieką specjalistów (pedagogów i psychologów), następnie pod opieką nowego dyrektora RDD i jego rodziny.

Od 17.12.2007 r. obowiązki dyrektora RDD pełni Pani Ewa Czarkowska (zatrudnienie na 0,5 etatu, pracuje również w Biurze Edukacji Urzędu m. st. Warszawy). Pani Ewa Czarkowska (socjolog) i jej mąż, Jakub Czarkowski (pedagog, terapeuta zajęciowy, dyrektor Bursy Szkolnej) mają wieloletnie doświadczenie w pracy z dziećmi (m.in. w harcerstwie) oraz we współpracy z działającymi na rzecz dzieci organizacjami pozarządowymi. Do mieszkania w Alejach Jerozolimskich dzieci, wraz z nowymi opiekunami, powróciły 31.12.07 r. ponieważ dotychczasowi opiekunowie, mimo wcześniejszych, także publicznych deklaracji, dopiero tego dnia, opuścili zajmowany lokal. Odbierającej lokal komisji z WCPR, Pani Beta oświadczyła, że nie przekaze jej dokumentów RDD i złożyła pisemne zobowiązanie, że złoży je w kancelarii WCPR, w terminie do dnia 04.01.08 r. Nie uczyniła tego (do dnia sporządzenia tej notatki).

Postępowanie sądowe w sprawie o ustanowienie Państwa Beta rodziną zastępczą, dla pięciorga rodzeństwa jest w toku. Sąd wystąpił do WCPR i POAO o stosowne opinie. 12.12.07 r. Sąd oddalił wniosek Państwa Beta o zabezpieczenie dzieci (we wniosku podany był adres mieszkania w AL Jerozolimskich, będącego własnością Miasta).

RPO-575400-III/07/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, iż na tle szeroko ostatnio nagłośnionej medialnie sprawy rozwiązania umowy z Dyrektorem Rodzinnego Domu Dziecka w Warszawie pojawił się problem dotyczący właściwego zabezpieczenia interesów dzieci, przebywających wówczas w tej placówce rodzinnej (kopia artykułu oraz korespondencji prowadzonej w tej sprawie przedkładana jest w załączeniu).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że rodzinopodobne formy opieki nad dzieckiem są bardziej korzystne dla jego rozwoju niż formy zakładowe. Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu już lat wskazuje na konieczność przebudowy systemu opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodziców i opowiada się za tworzeniem rodzinnych domów dziecka i rodzin zastępczych.

Niezależnie jednak od potrzeby wprowadzania zmian systemowych, pojawiła się konieczność przyjęcia regulacji ukierunkowanych na bardziej skuteczną ochronę praw dziecka. Zgodnie z art. 80 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.) dziecko pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej może być umieszczane w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego. Charakter placówki ma zapewnić dziecku możliwość wychowywania się w warunkach zbliżonych do domu rodzinnego. Placówka rodzinna ma zatem tworzyć jedną wielodzietną rodzinę dla dzieci, realizując jednocześnie zadania wynikające z ustawy i spełniając warunki określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz. U. z 2007 r. Nr 201, poz. 1455).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka we wszystkich decyzjach, które dotyczą dzieci, podejmowanych przez władze - sądowe, samorządowe, ustawodawcze itp.- podstawową sprawą winno być zabezpieczenie nadrzędnego interesu dziecka. Artykuł 20, który przyznaje prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa dziecku czasowo lub na stałe pozbawionemu swego środowiska rodzinnego, zobowiązuje do wzmocnienia i podwyższenia

standardów ochrony praw tej grupy dzieci. Tryb postępowania w przypadku zagrożenia dobra dziecka, także przebywającego w placówce rodzinnej, jest sprecyzowany w art. 572 k.p.c, a dalsze działania uprawnionych organów uzależnione są od rozstrzygnięć Sądu Opiekuńczego.

Obowiązujące regulacje prawne dotyczące rodzinnych domów dziecka niestety nie zawierają przepisów określających zasady postępowania w sytuacji, gdy dyrektor placówki rodzinnej nie wypełnia nałożonych na niego zadań. Sytuacja więc, kiedy pracodawca traci zaufanie do dyrektora rodzinnego domu dziecka, nie może być tożsama z takimi okolicznościami, które uzasadniają zabranie wychowanków do innej placówki. W przypadku zaistnienia potrzeby dokonania zmiany na stanowisku dyrektora placówki rodzinnej z przyczyn formalnych, tj. nie skutkujących zawiadomieniem Sądu Opiekuńczego w trybie art. 572 k.p.c, nie wydaje się uzasadnione dokonywanie czynności w trybie natychmiastowym (wychowankowie placówki rodzinnej powinni być poinformowani o potrzebie i trybie zmian, a także przygotowani do nich), ani tym bardziej skutkujących wyrwaniem po raz kolejny dzieci ze środowiska prawie rodzinnego, w którym zdążyły się zaklimatyzować. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby realizacja zadań i interesów państwa odbywała się w sposób dla dzieci niekorzystny, gdyż podważa to nie tylko wiarygodność gwarancji Państwa co do zapewnienia dzieciom pozbawionych stale lub czasowo swego środowiska rodzinnego prawa do specjalnej ochrony i pomocy, ale narusza także prawa dziecka.

Brak jasnych reguł w tym zakresie powoduje, iż organy prowadzące rodzinne domy dziecka w tego rodzaju sytuacjach nie zawsze działają z uwzględnieniem interesu dzieci, który powinien być traktowany jako nadrzędny.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 28 LUT. 2008

DSR-II-5122-2 8-1 -TU/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo znak RPO-575400-III/07/JA. dotyczące właściwego zabezpieczenia interesów dzieci przebywających w placówce rodzinnej w związku z nagłośnioną przez media sprawą rozwiązania umowy z Dyrektorem Rodzinnego Domu Dziecka w Warszawie pragnę zapewnić, że zabezpieczenie najlepszego interesu dzieci przebywających w opiece zastępczej jest priorytetem w działaniach naszego resortu.

Natychmiast po pojawieniu się w mediach informacji o sposobie zmiany osób kierujących jedną z warszawskich placówek rodzinnych. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystąpiło do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z prośbą o zbadanie tej sprawy zgodnie z posiadanymi kompetencjami w zakresie nadzoru nad placówkami opiekuńczo - wychowawczymi. W załączeniu przesyłam kopię pisma Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z wyjaśnieniami dotyczącymi zaistniałej w Warszawie sytuacji. Należy podkreślić, że ta odpowiedź nie w pełni nas satysfakcjonuje.

Postępowanie samorządu warszawskiego w stosunku do dzieci umieszczonych w placówce prowadzonej przez państwa Izabelę i Dariusza Beta naruszyło w rażący sposób obowiązujące obecnie przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.). W art. 70 ust. 3 tej ustawy ustawodawca wskazuje, że udzielając pomocy należy mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka m. in. do zapewnienia stabilnego środowiska wychowawczego, traktowania w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej oraz ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka.

Ośmioletnie doświadczenie, płynące z realizacji przez resort pracy i polityki społecznej zadań związanych z opieką nad dzieckiem i rodziną, wskazuje na konieczność wprowadzenia daleko idących zmian w tym obszarze. W związku z tym w Ministerstwie przygotowany został projekt założeń do nowej, samodzielnej ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem. Pragnę

zapewnić, że przygotowując nową ustawę, będziemy mieć szczególnie na uwadze rozwiązania prawne sprzyjające wzmocnieniu i podwyższeniu standardów ochrony praw dzieci umieszczonych poza rodziną własną.

Z poważaniem

MINISTER

z up. /-/ Agnieszka Chłoń-Domińczak

PODSEKRETARZ STANU

RPO-578661-III/08/AN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Pozwalam sobie przesłać do wiadomości Pani Minister kopię pisma skierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich przez Pana Grzegorza D. (zam. w T.), które dotyczy finansowania zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę, że rodziny zastępcze otrzymują dwa rodzaje finansowego wsparcia: wynagrodzenie i pomoc pieniężną. Wynagrodzenie przyznawane jest jedynie zawodowym rodzinom zastępczym niespokrewnionym z dzieckiem (art. 75 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej - Dz.U. 64 poz.593 ze zm.). Pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka otrzymuje każda rodzina zastępcza. Jest ona jednak zróżnicowana i zależy od typu rodziny i potrzeb dziecka (art. 78 ustawy). Udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej, jak również wypłata wynagrodzenia tym rodzinom, należą do zadań własnych powiatu. Organem właściwym w powyższych sprawach jest starosta odpowiedni ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej (art. 78 ust 3 i 4 ustawy).

Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy w przypadku, gdy powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka nieposiadający miejsca w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej albo rodziny zastępczej wystąpi do powiatu prowadzącego tego typu placówkę lub rodzinę zastępczą albo na terenie którego funkcjonuje tego typu placówka o przyjęcie dziecka pozbawionego całkowicie lub częściowo opieki albo niedostosowanego społecznie, powiat prowadzący taką placówkę lub rodzinę zastępczą albo powiat, na terenie którego funkcjonuje tego typu placówka, ma obowiązek przyjąć to dziecko, jeżeli dysponuje wolnym miejscem.

W przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej na terenie innego powiatu, powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej ponosi wydatki na jego utrzymanie w łącznej kwocie świadczeń przysługujących danej rodzinie zastępczej (art. 86 ust.3).

Zgodnie z art. 86 ust. 4 ustawy powiat prowadzący całodobową placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub rodzinę zastępczą przyjmującą dziecko oraz powiat na terenie którego funkcjonuje całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawczą zawiera z powiatem właściwym ze względu na miejsce zamieszkania przyjętego dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej lub skierowaniem do całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej porozumienie w sprawie umieszczenia dziecka i wysokości wydatków, o których mowa w ust. 2 lub 3 ww. artykułu.

Z pisma Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2004 r. (DPS-IV-074-90-923 9-MB/04) dotyczącego porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego w sprawie pokrywania kosztów umieszczania dziecka w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej lub rodzinie zastępczej wynika, że powiaty (starostowie lub z ich upoważnienia dyrektorzy powiatowych centrów pomocy rodzinie) zawierają porozumienia dotyczące umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo - wychowawczej i pokrywania kosztów z tym związanych w oparciu o art. 86 ust 3 lub 4 ustawy o pomocy społecznej.

Na tym tle pojawiają się wątpliwości, czy wydatki na utrzymanie w łącznej kwocie świadczeń przysługujących danej rodzinie zastępczej obejmują: wynagrodzenie i pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w niej dziecka czy wyłącznie pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w niej dziecka.

W przedstawionej sytuacji - na podstawie art. 16 ust 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) - zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o nadesłanie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 21 lutego 2008r.

DSR-II-0712-2-1-MB/KN/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Odpowiadając na pismo z dnia 22 stycznia 2008 r. znak: RPO-578661-III/08/AN dotyczące tworzenia niespokrewnionych z dzieckiem zawodowych rodzin zastępczych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prezentuje następujące stanowisko:

Od 2004r. zadania związane z organizowaniem opieki dzieciom, które z różnych powodów nie mogą wychowywać się w rodzinie biologicznej są zadaniami własnymi samorządów powiatowych - w pełni przez nie finansowanymi.

Przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593 z późn. zm.) określają zasady umieszczania dzieci w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo - wychowawczych oraz sposób finansowania ich pobytu poza rodziną. Art. 19 pkt 5 wskazuje, że „pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w całodobowych placówkach opiekuńczo - wychowawczych i rodzinach zastępczych, również na terenie innego powiatu” należy do zadań własnych powiatu. Szczegółowo kwestie umieszczania dziecka w instytucjach opieki zastępczej poza terenem własnego powiatu reguluje art. 86 ustawy. Ust. 3 tego artykułu określa, że w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej na terenie innego powiatu, powiat właściwy dla miejsca zamieszkania dziecka ponosi wydatki na jego utrzymanie w łącznej kwocie świadczeń przysługujących danej rodzinie zastępczej.

W przypadku niespokrewnionych z dzieckiem zawodowych rodzin zastępczych do wydatków na utrzymanie dziecka zalicza się: comiesięczną pomoc na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka, jednorazowe świadczenie z tytułu przyjęcia dziecka do rodziny zastępczej, jednorazowe lub okresowe świadczenie z powodu zdarzenia losowego oraz wynagrodzenie z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem. Zgodnie z zasadą: „pieniądze idą za dzieckiem”, samorząd powiatowy właściwy dla miejsca zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej, na podstawie zawartych porozumień, przekazuje należne środki finansowe.

Wynagrodzenie dla niespokrewnionej z dzieckiem zawodowej rodziny zastępczej należy traktować jako świadczenie pieniężne, zatem powiat właściwy dla miejsca zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej powinien partycypować w kosztach wynagrodzenia, które przysługuje rodzinie z tytułu sprawowanie opieki i wychowania dziecka. Wynagrodzenie, o którym mowa, stanowi istotny składnik wskazanego kosztu utrzymania dziecka. W sytuacji, gdy w jednej niespokrewnionej z dzieckiem zawodowej rodzinie zastępczej przebywają dzieci z różnych powiatów, powiaty te powinny partycypować w kosztach wynagrodzenia proporcjonalnie do liczby dzieci umieszczonych w tej rodzinie.

Takie rozumowanie jest zgodne z art. 19 pkt. 5 i wynikającą z tego logiczną wykładnią art. 86, nawet jeżeli literalne odczytanie ust. 3 w tym artykule nasuwa wątpliwości interpretacyjne.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że resort pracy i polityki społecznej pracuje nad nowymi rozwiązaniami prawnymi w obszarze opieki zastępczej nad dzieckiem i, biorąc pod uwagę problemy z jednoznacznym rozumieniem omawianych przepisów, kwestia ta będzie uregulowana w sposób niebudzący wątpliwości.

MINISTER
/-/ Jolanta Fedak

RPO-581140-III/08/AN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji w sprawie prac nad projektem ustawy o rodzinnej opiece zastępczej (nr sprawy RPO - 474052 -III/04), pozwalam sobie przesłać do Pani Minister kopię pisma skierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, które dotyczy problemu „przekwalifikowania” funkcjonujących już rodzin zastępczych w zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze.

Pragnę zwrócić uwagę, że w świetle przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej, jak również wypłata wynagrodzenia tym rodzinom, należą do zadań własnych powiatu. Organem właściwym w powyższych sprawach jest starosta odpowiedni ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej (art. 78 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej). Zgodnie z art. 75 ust. 1 i 2 tej ustawy pełnienie funkcji zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej wymaga:

1. uzyskania pozytywnej opinii ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kandydata do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wydanej na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego;
2. odbycia szkolenia oraz uzyskania zaświadczenia kwalifikacyjnego.

Z rodziną która będzie pełniła funkcję zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej, starosta zawiera umowę, do której mają zastosowanie odpowiednio przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) dotyczące umowy zlecenia.

Należy dodać, że rodziny zastępcze zawodowe niespokrewnione z dzieckiem odróżniają się od pozostałych rodzin specjalistycznym ukierunkowaniem, większym profesjonalizmem, obowiązują je również wyższe wymagania dotyczące kwalifikacji. Pełnienie funkcji rodziny

zastępczej ujmowane jest w kategorii wykonywania specyficznej pracy, za którą pobiera się wynagrodzenie. Wskazane w ust. 1 wymogi dotyczące kwalifikacji są powtórzeniem, ale i uściśleniem ogólnych wymagań stawianych wszystkim rodzinom zastępczym. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego pozwala ustalić, czy osoba ubiegająca się o status zawodowej rodziny zastępczej spełnia określone wymagania, czy może dać rękojmię należytego wypełniania funkcji rodziny zastępczej. Centrum pomocy rodzinie, rozpatrując oferty kandydatów do pełnienia funkcji niespokrewnionej z dzieckiem zawodowej rodziny zastępczej, bierze pod uwagę w szczególności: predyspozycje psychofizyczne kandydatów w zależności od typu rodziny zastępczej; umiejętności niezbędne w opiece nad dziećmi o szczególnych potrzebach; doświadczenie w pracy z takimi dziećmi; informacje pozwalające na ocenę funkcjonowania kandydatów w środowisku lokalnym; warunki mieszkaniowe kandydatów pozwalające na przyjęcie dziecka o szczególnych potrzebach. Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej muszą odbyć specjalne szkolenie. Program szkolenia skierowanego do osób będących w przyszłości zawodową rodziną zastępczą jest znacząco poszerzony o fachowe zagadnienia przeznaczone dla rodzin wielodzietnych, specjalistycznych i pogotowia rodzinnego. Szkolenie musi być zakończone wydaniem zaświadczenia kwalifikacyjnego. W stosunku do rodzin zastępczych zawodowych ustawodawca skonkretyzował również wymóg dotyczący odpowiedniego stanu zdrowia, nie zezwalając na pełnienie tych funkcji osobom całkowicie niezdolnym do pracy, co wskazuje m.in. na postrzeganie działalności tych rodzin jako rodzaju pracy.

Natomiast podstawą prawną do faktycznego wykonywania funkcji zawodowej rodziny zastępczej niespokrewnionej z dzieckiem jest umowa zawierana przez tę rodzinę z właściwym miejscowo starostą. Spełnienie wszystkich warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej nie obliguje starosty do zawarcia umowy. Nie obliguje starosty również ww. przepis do „przekwalifikowania” funkcjonujących już rodzin zastępczych w zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze. Tak więc, pomimo uzyskania wyżej wymienionych kwalifikacji, możliwość przekształcenia się rodziny zależy od całkowicie uznaniowej decyzji starosty, która nie podlega żadnej weryfikacji. Pisemne poinformowanie zainteresowanych, że umowa nie będzie zawarta nie stanowi decyzji administracyjnej (w rozumieniu art. 127 kpa), od której służy środek odwoławczy. Brak procedury odwoławczej w tym zakresie jest krzywdzący dla rodzin zastępczych, które podjęły już trud wychowania dzieci.

W ocenie Rzecznika w związku z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do sądu konieczne jest rozstrzygnięcie, czy ta sfera działań administracji może być wyłączona spod kognicji sądów administracyjnych. Obowiązujące regulacje prawne nie są wystarczającym gwarantem ochrony praw rodzin zastępczych, jak i ochrony praw dzieci przebywających w tych rodzinach. Pragnę zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka we wszystkich decyzjach, które dotyczą dzieci, podejmowanych przez władze - sądowe, samorządowe, ustawodawcze itp. - podstawową sprawą winno być zabezpieczenie nadrzędnego interesu dziecka.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Z poważaniem
ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. UW dr hab. Marek Zubik

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 17 marca 2008 r.

DSR-II-0712-19046/1151-I-SS/08

Pan prof. UW dr hab. Marek Zubik
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00 - 090 Warszawa

Szanowny Panie Profesorze

Odpowiadając na pismo z dnia 19 lutego 2008 roku, znak: RPO - 581140 - III/08/AN w sprawie przekwalifikowania funkcjonujących już rodzin zastępczych w zawodowe niespokrewnione z dzieckiem rodziny zastępcze, uprzejmie informuję, że podzielam wątpliwości dotyczące podejmowanych w tej sprawie decyzji przez starostów. Taki stan rzeczy istotnie nie jest wystarczającym gwarantem ochrony praw rodzin zastępczych, jak i ochrony praw dzieci przebywających w tych rodzinach.

W związku z powyższym chciałabym poinformować Pana Rzecznika, że w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są prace nad założeniami do ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem. Celem ustawy będzie zbudowanie spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, który opierałby się z jednej strony na pracy z rodziną biologiczną na rzecz powrotu do niej dziecka, z drugiej zaś na rozwoju rodzinnych form opieki zastępczej. W pracach tych głębokiej analizie została poddana opisana sytuacja, która była także zgłaszana bezpośrednio do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Założenia do ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem przewidują obligatoryjne przekształcenie niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej w zawodową niespokrewnioną z dzieckiem rodzinę zastępczą jeżeli rodzina wyrazi taką wolę i spełni warunki do pełnienia określonej funkcji rodziny zastępczej. Zmiana ta pozwoli na swobodne przekształcenie niezawodowych rodzin zastępczych w zawodowe rodziny zastępcze zawsze wtedy, gdy skład rodziny i przygotowanie opiekunów zastępczych na to pozwala, oraz gdy wyrażą oni taką wolę. Odnosząc się do kwestii formy podejmowania decyzji w sprawie powierzenia funkcji zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej, zasadne jest, aby forma ta dawała możliwość weryfikowania niniejszych decyzji, jak również aby była to forma od której służy środek odwoławczy. Na obecnym etapie prac nad projektem ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem proponuje się, aby decyzje w tej sprawie były decyzjami

administracyjnymi, wydawanymi na podstawie jasno określonych kryteriów, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Na podstawie przyjętych założeń opracowany zostanie projekt ustawy o systemie opieki zastępczej nad dzieckiem. Planuje się przekazanie projektu ustawy pod obrady Rady Ministrów w czerwcu 2008 roku.

Z poważaniem

MINISTER

z up. /-/ Agnieszka Chłoń-Domińczak

PODSEKRETARZ STANU

RPO-587424-III/08/AN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie się sprawą która dotyczy problemu niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczeniu małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach. Prowadzona w tej sprawie korespondencja ujawniła dwa przypadki rażącego naruszenia praw małoletnich, a także osób pełniących funkcję rodziny zastępczej.

W pierwszej sprawie Sąd rozwiązał z dniem 14 maja 2008 r. rodzinę zastępczą i orzekł umieszczenie małoletniego w placówce opiekuńczo - wychowawczej. Orzeczenie zostało wykonane 3 listopada 2008 r., tj. po upływie 5 miesięcy od daty uprawomocnienia. Skutkowało to tym, iż dziecko faktycznie nadal przebywało w rodzinie zastępczej pozbawionej świadczeń finansowych na utrzymanie dziecka (na podstawie decyzji organu samorządu terytorialnego o uchyleniu decyzji przyznającej pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania małoletniego w rodzinie zastępczej i decyzji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń). Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) dziecku pozbawionemu całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej zapewnia się opiekę i wychowanie w rodzinie zastępczej. Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu (ust. 6 art.72). Obowiązek opieki nad dzieckiem i jego wychowania rodzina zastępcza podejmuje z dniem umieszczenia dziecka w tej rodzinie w wykonaniu orzeczenia sądu (art. 72 ust. 9). Rodzina zastępcza jest jedną z form pieczy zastępczej wykonywanej nad dzieckiem. Podstawową funkcją rodziny zastępczej jest zapewnienie dziecku faktycznej pieczy w sytuacji, gdy opieka nad dzieckiem przejściowo lub stale nie może być sprawowana przez jego rodziców. Rodzina zastępcza, jak wskazuje jej nazwa, zastępuje tylko rodziców, nie zmienia to jednak sytuacji rodzinno-prawnej dziecka. Rodzina zastępcza pełni jedynie funkcje opiekuna dla umieszczonego w niej dziecka i nie może sprawować nad nim władzy rodzicielskiej. Dziecko może zostać umieszczone w rodzinie

zastępczej przede wszystkim z powodu ograniczenia władzy rodzicielskiej (art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o.), jej zawieszenia, pozbawienia rodziców władzy albo w razie osierocenia dziecka.

Obowiązki rodziny zastępczej powstają z chwilą przyjęcia dziecka, Pełnienie funkcji rodziny zastępczej ustaje z mocy prawa z dniem osiągnięcia przez dziecko pełnoletniości. Pobyt dziecka w rodzinie może być przedłużony do czasu ukończenia szkoły, w której naukę rozpoczęto przed osiągnięciem pełnoletniości. Oprócz osiągnięcia przez wychowanka pełnoletniości przyczyną zaprzestania pełnienia funkcji rodziny zastępczej może być: rozwiązanie umowy z rodziną zastępczą umieszczenie dziecka w innej rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, powrót dziecka do rodziny naturalnej, przysposobienie małoletniego.

Głównym zadaniem rodziny zastępczej jest wykonywanie bieżącej pieczy nad dzieckiem. Piecza bieżąca musi być wykonywana osobiście przez rodzinę zastępczą a ustawodawca dopuszcza jedynie dwa wyjątki od tej zasady. Pierwszy dotyczy przejściowych przeszkód - losowych i zdrowotnych - leżących po stronie osób pełniących funkcje rodziny zastępczej, drugi - podopiecznych przebywających w różnego rodzaju placówkach oświatowych, pomocy społecznej i ochrony zdrowia. W pierwszym przypadku dzieciom umieszczonym w rodzinie zastępczej należy zapewnić bieżącą opiekę.

Tym bardziej więc w przypadku rozwiązania rodziny zastępczej powiatowe centrum pomocy rodzinie powinno przejąć nad dzieckiem opiekę i niezwłocznie, zgodnie z orzeczeniem sądu, umieścić dziecko w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu dalszy pobyt małoletniego w rozwiązanej rodzinie zastępczej jest nielegalny. Dzieci kieruje do placówek opiekuńczo-wychowawczych powiat właściwy dla miejsca zamieszkania dziecka przy pomocy powiatowego centrum pomocy rodzinie. Jeżeli powiat nie może wystawić skierowania z powodu braku miejsc lub braku placówki określonego typu na jego terenie, to zwraca się do innego powiatu w granicach województwa o takie skierowanie.

Moim zdaniem niewykonanie orzeczenia sądu przez organ administracji samorządowej, a dodatkowo obciążenie kosztami utrzymania dziecka, rodziny zastępczej, już po jej rozwiązaniu należy uznać za niedopuszczalne. Dodać także należy, że udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej, należy do zadań własnych powiatu. Organem właściwym w powyższych sprawach jest starosta odpowiedni ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej. Pomoc dla rodzin zastępczych jest rodzajem świadczenia z pomocy społecznej (art. 36 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej) i w postępowaniu o przyznanie świadczeń nie wyłącza się stosowania zasad ogólnych pomocy społecznej i uwzględniania jej celów. Rodziny zastępcze powinny być więc postrzegane jako podmioty zastępujące instytucje publiczne w udzielaniu wsparcia osobie i rodzinie będącej w trudnej sytuacji życiowej, której nie jest ona w stanie samodzielnie przezwyciężyć.

Pozostawienie dziecka w rozwiązanej rodzinie zastępczej bez świadczeń finansowych na utrzymanie dziecka jest więc naruszeniem art. 72 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który daje dziecku

gwarancję, że państwo w sytuacji pozbawienia dziecka pieczy biologicznych rodziców będzie stało na straży jego praw.

Z kolei w drugiej sprawie postanowienie sądu z dnia 10 kwietnia 2008 r. o umieszczeniu w placówce opiekuńczo wychowawczej typu socjalizacyjnego nie zostało do dnia dzisiejszego wykonane z powodu dwukrotnej odmowy dyrektora placówki przyjęcia małoletniego do placówki.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej dziecko pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej może być umieszczane w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej następującego typu: interwencyjnego, rodzinnego lub socjalizacyjnego. Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U.z 2007 Nr 201 poz.1455) do placówki dziecko kieruje powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, posiadający miejsce w tej placówce. Jeżeli powiat nie może skierować dziecka do placówki z powodu braku odpowiedniej placówki lub z powodu braku miejsca w tego typu placówce na jego terenie, zwraca się do innego powiatu z wnioskiem o skierowanie dziecka do odpowiedniej placówki (ust. 2). Powiat wydaje skierowanie do placówki w porozumieniu z jej dyrektorem (ust.3). Zgodnie z § 15 ust. 4 placówki przyjmują bez skierowania oraz bez uzyskania zgody przedstawicieli ustawowych lub bez orzeczenia sądu każde dziecko w wieku poniżej 13 roku życia i zapewniają mu opiekę do czasu wyjaśnienia sytuacji dziecka w przypadkach wymagających natychmiastowego zapewnienia dziecku opieki - na polecenie sędziego, doprowadzone przez Policję, szkołę lub osoby stwierdzające porzucenie dziecka, w sytuacji zagrożenia jego życia lub zdrowia. W przypadku braku miejsc w placówce dyrektor może odmówić przyjęcia dziecka, o którym mowa w ust. 4. Dyrektor jest jednak zobowiązany do przewiezienia dziecka do innej tego typu placówki, w której aktualnie jest miejsce (...). W świetle przytoczonych przepisów brak jest podstaw do odmowy przyjęcia dziecka do placówki poza okolicznościami wymienionymi w § 15 ust 4 i 5 rozporządzenia. Ponadto przewidziane przepisami prawa działania kontrolne powinny zagwarantować prawidłowe wypełnianie zadań przez organy pomocy społecznej i placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Artykuł 80a ustawy o pomocy społecznej jest konsekwencją wprowadzenia zezwoleń na prowadzenie całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ustalenia w tym zakresie nowych obowiązków dla wojewody (art. 22 pkt 3a ustawy o pomocy społecznej). Ustawa wyraźnie określa, które z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej funkcjonują na podstawie zezwolenia. Obowiązek uzyskania zezwolenia dotyczy zarówno placówek niepublicznych, jak i publicznych. Warto podkreślić, że zezwolenie muszą uzyskać zarówno nowo powstałe, jak i funkcjonujące dotychczas całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze. Dokładne uregulowanie wymagań dotyczących zakładania, prowadzenia i okresowych kontroli placówek ma na celu utrzymanie odpowiedniego standardu usług oraz czuwanie nad rzetelnym wykonywaniem zadań przez osoby kierujące placówką.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) - zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczeniu małoletnich w placówce opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 20 luty 2009r.

Jolanta Fedak

DSR-J-0712-6-1 -TU/09

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Odpowiadając na wystąpienie z dnia 14 stycznia 2009 r., znak RPO-587424-III/08/AN w sprawie niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczaniu małoletnich w placówkach opiekuńczo - wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach, przedstawiam następujące stanowisko w poruszanych kwestiach:

W pełni zgadzam się z przedstawioną w piśmie interpretacją przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.), dotyczącej obowiązków samorządów powiatowych w zakresie zapewnienia dzieciom opieki i wychowania w rodzinach zastępczych oraz w placówkach opiekuńczo - wychowawczych. Z chwilą sądowego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, powiat pochodzenia dziecka przejmuje za nie pełną odpowiedzialność zarówno w zakresie zapewnienia opieki jak i finansowania jego pobytu poza rodziną. Obowiązkiem powiatu jest zapewnienie dziecku pieczy zastępczej natychmiast po sądowym rozwiązaniu rodziny zastępczej. Jeżeli nie jest możliwe szybkie znalezienie docelowej placówki opiekuńczo - wychowawczej, dziecko powinno być umieszczone na czas jej poszukiwania w placówce interwencyjnej lub w pogotowiu rodzinnym. Natomiast dopóki dziecko faktycznie pozostaje w rodzinie, nawet już formalnie rozwiązanej przez sąd, powiat ma obowiązek zapewnić mu finansowanie tego pobytu. W przykładach podanych w piśmie wyraźnie doszło do uchybień ze strony właściwego samorządu powiatowego.

Problemy związane z wykonywaniem prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczeniu małoletnich w placówkach opiekuńczo - wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach, zostały już obszernie omówione w poprzednim piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich (nasz znak DSR-I-0712-5-1-TU/09), będącego odpowiedzią na pismo z dnia 12 stycznia 2009 r., znak RPO-573159-III/07/AN. W piśmie tym wskazane zostały przyczyny trudności w umieszczaniu dzieci w placówkach opiekuńczo -wychowawczych oraz działania podejmowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i inne zainteresowane resorty.

Podkreślić należy, że powodzenie planowanych działań w kwestii zapewnienia dzieciom, pozbawionym możliwości wychowania w domu rodzinnym, właściwej opieki i wychowania w rodzinnej pieczy zastępczej oraz w placówkach opiekuńczo -wychowawczych w dużej mierze zależy od decyzji wydawanych przez sądy rodzinne, które, jak się wydaje, w umieszczaniu w placówkach opiekuńczo - wychowawczych widzą panaceum na wszelkie problemy dzieci. Praktyka wskazuje, że brakuje współdziałania sądów ze służbami pomocy społecznej w celu właściwej oceny sytuacji rodzinnej dziecka oraz możliwości zapewnienia mu właściwych warunków życia we własnej rodzinie.

MINISTER

/-/ Jolanta Fedak

RPO-587424-III/08/AN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Na tle skarg skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, które dotyczyły problemu niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczeniu małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach, Rzecznik wystosował wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej wskazując, iż zagwarantowane w Konstytucji RP oraz standardach prawa międzynarodowego -określonych w Konwencji o prawach dziecka - prawa dziecka i rodziny nie są przez władze publiczne przestrzegane. Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że problem zapewnienia dzieciom pozbawionym możliwości wychowania w domu rodzinnym właściwej opieki w dużej mierze zależy od decyzji wydawanych przez sądy rodzinne, które w umieszczeniu w placówkach opiekuńczo-wychowawczych widzą panaceum na wszystkie problemy dzieci. Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał także na istotny problem braku współdziałania sądów rodzinnych ze służbami społecznymi w celu właściwej oceny sytuacji rodzinnej dziecka oraz możliwości zapewnienia mu właściwych warunków życia we własnej rodzinie.

Pragnę podkreślić, że najwyższe zaniepokojenie Rzecznika budzi stan realizacji reformy systemu opieki nad dzieckiem, który powoduje, że zagrożone są podstawowe prawa znacznej grupy dzieci, w tym zwłaszcza prawo do wychowania w rodzinie naturalnej. Zgodnie z założeniami reformy umieszczenie dziecka poza rodziną ma być możliwe dopiero po wyczerpaniu wszelkich możliwości udzielenia pomocy jego rodzinie z zastrzeżeniem, że dzieci będą trafiać przede wszystkim do rodzinnych form pomocy (adopcje, rodziny zastępcze, pogotowia rodzinne, rodzinne domy dziecka), a umieszczenie poza rodziną będzie mieć charakter doraźny. Rodziny, których dzieci przebywają w placówkach lub rodzinach zastępczych mają otrzymywać pomoc po to, aby dzieci mogły do nich jak najszybciej wrócić, zaś zasadność umieszczenia dzieci w placówkach ma być badana tak przez sądy rodzinne, jak i przez zespoły ds. okresowej oceny sytuacji dziecka powoływane w placówkach. Tymczasem korespondencja Rzecznika z Ministrem Pracy i Polityki

Społecznej (kopia w załączeniu) pokazuje, że założenia reformy realizowane są w niewielkim stopniu.

Zdaniem Rzecznika tylko skoordynowany wysiłek instytucji i organów państwowych i samorządowych działających na rzecz dzieci, a w szczególności współpraca między sądami rodzinnymi a instytucjami pomocy społecznej może przyczynić się do wypracowania efektywnego systemu ochrony praw dzieci pozbawionych naturalnej opieki rodzicielskiej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz.147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych problemów.

*Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 15 maja 2009 r.

Podsekretarz Stanu

Jacek Czaja

DSP-VI-0761-9/09

dot. nr RPO-587424-III/08/AN

Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo z dnia 2 marca 2009 r., w którym podniesiono kwestię zapewnienia dzieciom pozbawionym możliwości wychowania w domu rodzinnym właściwej opieki, uprzejmie informuję, że sygnalizowane przez Pana problemy pozostają w zainteresowaniu Ministra Sprawiedliwości.

Podstawą do stworzenia dziecku pieczy zastępczej jest orzeczenie sądu, natomiast kwestia jego wykonania należy do powiatowych centrów pomocy rodzinie. Możliwość realizacji niekwestionowanej zasady, również w kontekście aktów rangi międzynarodowej, a przede wszystkim Konwencji o Prawach Dziecka, pierwszeństwa w umieszczaniu dzieci w rodzinnych formach opieki zastępczej przed formami instytucjonalnymi, zależy przede wszystkim od aktywności organów lokalnych w zakresie tworzenia rodzin zastępczych.

Wydaje się zatem, że pełna realizacja przez sądy rodzinne wyżej powołanej zasady istniałaby tylko w sytuacji dostatecznej ilości tych rodzin.

Zwrócić należy uwagę na systematycznie zmniejszającą się od 2006 r. liczbę dzieci, w stosunku do których wykonywane są orzeczenia o umieszczeniu w placówkach opiekuńczo - wychowawczych. Z danych statystycznych wynika bowiem, że w 2006 r. liczba ta wynosiła 25 929, w 2007 r. - 25 137, zaś w 2008 r. - 24 006.

Obecne przepisy prawa nakładają stosownie do § 204 ust. 1 i § 205 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych (zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Dz.U z dnia 2 marca 2007 r., Nr 38, poz. 249), na przewodniczących wydziałów rodzinnych i nieletnich obowiązek m.in. koordynacji współpracy sędziów z terenowymi organami administracji

publicznej, instytucjami oraz organizacjami społecznymi, do których zadań należą sprawy rodziny, dzieci i młodzieży, zaś na sędziów rodzinnych obowiązek współdziałania z tymi podmiotami.

Wobec istnienia, co wynika z powyższego, rozwiązań prawnych umożliwiających wypracowanie skutecznych mechanizmów współpracy pomiędzy sądami rodzinnymi, a powiatowymi centrami pomocy rodzinie, zwrócono się do prezesów poszczególnych sądów okręgowych o spowodowanie przestrzegania właściwych przepisów w tym zakresie przez sędziów rodzinnych z podległego im obszaru.

Nadto warto podkreślić, że zarządzeniem Nr 98 Prezesa Rady Ministrów został utworzony Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, którego zadaniem jest opracowanie projektu działań międzyresortowych zmierzających do poprawy skuteczności orzeczeń sądowych, analiza ewentualnych potrzeb zmian legislacyjnych w tym zakresie oraz rozważenie możliwości powołania stałej jednostki koordynującej wykonywanie orzeczeń sądowych.

Pragnę również poinformować, że Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury w marcu br. zorganizowało szkolenie dla sędziów rodzinnych na temat umieszczania dzieci w rodzinach zastępczych w kontekście przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz współpracy instytucji pomocowych z sądami rodzinnymi przy umieszczaniu dzieci w środowisku zastępczym.

Z poważaniem
/-/Jacek Czaja

3.3. Świadczenia rodzinne i świadczenia alimentacyjne

RPO-581475-IX-903/08/TO

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Grzegorz Schetyna
Wicepremier
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Premierze

Uprzejmie informuję, iż zwrócił się do mnie ze skargą funkcjonariusz Policji, któremu odmówiono zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat, powołując się na § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz.U. Nr 151 poz. 1261). Zgodnie z § 8 ust. 1 cyt. rozporządzenia - policjantowi-kobiecie wychowującej przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku zwolnienie od zajęć służbowych w wymiarze 2 dni, z zastrzeżeniem ust. 2. Jeżeli oboje rodzice pełnią służbę w Policji z uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, może korzystać jedno z nich. Zwolnienie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również policjantowi będącemu jedynym opiekunem dziecka w wieku do 14 lat. Warunkiem otrzymania w/w zwolnienia z zajęć służbowych przez funkcjonariusza-mężczyznę jest pozostawanie w związku małżeńskim z osobą która również pełni służbę w Policji, względnie funkcjonariusz musi być jedynym opiekunem dziecka w wieku do 14 lat. Jeżeli jednak żona policjanta-mężczyzny nie pełni służby w Policji, zwolnienie z zajęć służbowych mu nie przysługuje.

Analizując normy prawne wynikające z treści § 8 cyt. rozporządzenia należy odnieść się do art. 79 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.). Zgodnie z jego treścią policjantowi-kobiecie przysługują szczególne uprawnienia przewidziane dla pracownic według przepisów prawa pracy, jeśli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej. Charakteryzując art. 79 ustawy należy w pierwszej kolejności podkreślić, że jest to przepis odsyłający - w ściśle określonym zakresie - zasadniczo do regulacji zawartej w kodeksie pracy (Dział ósmy). Przepis ten, sam przez się, nie przyznaje ani nie odbiera żadnych praw. Sam, w oderwaniu od kodeksu pracy, w ogóle nie może być kwalifikowany jako źródło jakichkolwiek praw czy obowiązków. Nie ulega wątpliwości, że z samego art. 79 ustawy nie wynikają żadne prawa podmiotowe dla jakiejkolwiek grupy funkcjonariuszy, w szczególności - nie wynika z niego prawo

do zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat dla policjanta-kobiety. W związku ze wskazanym charakterem art. 79 ustawy, jako przepisu odsyłającego trzeba podkreślić, że zakres uprawnień funkcjonariuszy, do których odnosi się ten przepis, ewoluuje odpowiednio do zmian kodeksu pracy. Przepis odsyła bowiem zawsze do aktualnie obowiązującej regulacji kodeksowej. Jeśli zatem zmienia się kodeksowa regulacja dotycząca kobiet, zmienia się także sytuacja funkcjonariuszy Policji. Gdyby ustawodawca chciał uniknąć automatyzmu wynikającego z zawartego w art. 79 ustawy odesłania, wprowadzając nowe przepisy do kodeksu pracy musiałby zaznaczyć, czy to w ustawie wprowadzającej zmiany czy to przez zmianę ustawy o Policji, że nowych rozwiązań nie stosuje się do tej grupy funkcjonariuszy. O ile do 31 grudnia 2003 r. prawo zwolnienia od pracy na dwa dni, przynajmniej formalnie, można było zaliczyć do szczególnych uprawnień przysługujących, zgodnie z kodeksem pracy, tylko pracownikom, o tyle od tej chwili prawo to z całą pewnością do tej kategorii uprawnień nie należy; służy ono pracownikom obu płci na równych zasadach.

Kwestionowane rozporządzenie weszło w życie 2 października 2002 r., a więc jeszcze przed zmianą Kodeksu pracy w w/w zakresie. Jednak od 1 stycznia 2004r. utrzymywanie, że zwolnienia te przysługują tylko funkcjonariuszom-kobietom (względnie funkcjonariuszom samotnie wychowującym dziecko) nie znajduje już uzasadnienia w treści przepisów, do których odsyła art. 79 ustawy o Policji. Podtrzymywanie takiej interpretacji tego przepisu jest więc dziś - wobec zmiany treści art. 188 k.p. - nie tylko bezpodstawne, ale także w sposób oczywisty sprzeczne z art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Zgodnie z treścią art. 81 ust. 1 ustawy o Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe prawa i obowiązki oraz przebieg służby policjantów, uwzględniając właściwości i specyfikę służby w jednostkach organizacyjnych Policji, tryb nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku służbowego policjanta, zadania kierowników komórek organizacyjnych właściwych w sprawach osobowych, treść rozkazów personalnych o mianowaniu policjanta na dane stanowisko służbowe lub o zwolnieniu policjanta ze służby, tryb wydawania świadectwa służby i opinii o służbie policjanta, ich wzory, termin żądania sprostowania świadectwa i opinii oraz termin dokonania takiego sprostowania. Przytoczony przepis stanowi upoważnienie ustawowe do wydania kwestionowanego rozporządzenia.

Należy w tym miejscu przypomnieć o konieczności stosowania zasady wyłączności ustawy do regulowania praw i obowiązków obywatelskich, a tym samym kwalifikowania ich jako materii ustawowej. Uzasadniając takie stanowisko można przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U 6/92) W orzeczeniu tym Trybunał, wskazał, że „sfera praw i wolności obywateli to bezspornie domena ustawodawcy w znaczeniu „materie reserve de la loi”, czyli, że „udzielenie organowi państwowemu kompetencji do wkraczania w sferę dóbr osobistych, może nastąpić jedynie w akcie prawnym rangi ustawowej i jest to bezwzględny wymóg wchodzący z zakres zasady demokratycznego państwa prawnego”. Poszczególne przepisy konstytucyjne (w tym art. 32 i art. 33), w większości z rozdziału II

Konstytucji zawierają odpowiednie nakazy ustawowego unormowania ograniczeń praw i wolności określonych w tym rozdziale Konstytucji. Konieczną przesłanką konstytucyjności przepisu upoważniającego jest więc zawarcie w tym przepisie (lub w innych przepisach danej ustawy) pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze. Stopień szczegółowości owych wskazań ("wytycznych") zależy od regulowanej materii i - mówiąc ogólnie - im bliżej rozporządzenie ma być związane ze sferą normowania sytuacji prawnej jednostki (pomiotów podobnych), tym więcej treści musi być już przesądzonych w ustawie i tym mniej swobody może pozostać dla rozporządzenia. Jak wynika z przytoczonego upoważnienia sposób ujęcia wytycznych w żaden sposób nie odnosi się do problemu udzielania zwolnienia z zajęć służbowych z tytułu opieki nad dzieckiem, co uprawnia do wniosku, iż sformułowane w treści art. 81 ust. 1 ustawy o Policji upoważnienie do wydania aktu wykonawczego narusza postanowienia art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie szczegółowości wytycznych.

W świetle powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej oraz nowelizacji niniejszego rozporządzenia w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku, względnie podjętych decyzjach

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

BMP-079-4254(1)/08/JD

Pan
Stanisław TROCIUK
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do pisma z dnia 5 maja 2008 roku (sygn. RPO-581475-IX-903/08/TO) w sprawie *rozważenia podjęcia nowelizacji rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów*, należy podzielić wyrażony przez Pana Rzecznika pogląd dotyczący konieczności zmiany obowiązujących przepisów prawa w zakresie wskazanym w przedmiotowym wystąpieniu.

Mając na uwadze potrzebę ujednoczenia regulacji prawnych, dotyczących udzielania zwolnienia z zajęć służbowych z tytułu opieki nad dzieckiem, koniecznym jest wprowadzenie istotnych zmian zarówno w przepisach ww. rozporządzenia Ministra SWiA, jak również w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tj.: Dz. U. z 2007 roku Nr 43, poz. 277 z późn. zm.)

W związku z powyższym pragnę zapewnić Pana Rzecznika, że wskazane w wystąpieniu propozycje zmian zostaną uwzględnione w prowadzonych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pracach nad nowelizacją ustawy o Policji.

Z poważaniem
MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. /-/ Adam Rapacki
Podsekretarz Stanu

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 16 grudnia 2008 r.

RPO-581475-IX-903/08/Tod

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Gen. Insp. Andrzej MATEJUK
Komendant Główny Policji

Szanowny Panie

Uprzejmie informuję, iż zwrócił się do mnie ze skargą funkcjonariusz komendy wojewódzkiej Policji w Katowicach, któremu odmówiono zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat. W tej sprawie pismem z dnia 5 maja 2008 r. wystąpiłem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie, po otrzymaniu odpowiedzi - pismem z dnia 6 sierpnia 2008 r. do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z prośbą o zbadanie stanu faktycznego i prawnego przedmiotowej sprawy. Pismem z dnia 21 sierpnia 2008 r. (Ks-SO-1204-7/5963/08/AB) Komendant Wojewódzki Policji uzasadnił odmowę przyznania funkcjonariuszowi wychowującemu dziecko w wieku do lat 14 zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze 2 dni w ciągu roku, między innymi treścią § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz.U. Nr 151 poz. 1261), wskazując przy tym, iż art. 188 Kodeksu pracy nie ma w omawianej sytuacji zastosowania. Z moich informacji wynika, iż przedmiotowe stanowisko prezentowane jest również przez inne garnizony Policji na terenie kraju.

Analizując normy prawne wynikające z treści § 8 rozporządzenia należy odnieść się do art. 79 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 211 ze zm.). Zgodnie z jego treścią, policjantowi-kobiecie przysługują szczególne uprawnienia przewidziane dla pracownic według przepisów prawa pracy, jeśli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej. Charakteryzując art. 79 ustawy należy w pierwszej kolejności podkreślić, że jest to przepis odsyłający - w ściśle określonym zakresie - zasadniczo do regulacji zawartej w Kodeksie pracy (dział ósmy). Przepis ten, sam przez się, nie przyznaje ani nie odbiera żadnych praw. Sam, w oderwaniu od Kodeksu pracy, w ogóle nie może być kwalifikowany jako źródło jakichkolwiek praw czy obowiązków. Nie ulega wątpliwości, że z samego art. 79 ustawy nie wynikają żadne

prawa podmiotowe dla jakiegokolwiek grupy funkcjonariuszy, w szczególności - nie wynika z niego prawo do zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat dla policjanta-kobiety. W związku ze wskazanym charakterem art. 79 ustawy, jako przepisu odsyłającego trzeba podkreślić, że zakres uprawnień funkcjonariuszy, do których odnosi się ten przepis, ewoluuje odpowiednio do zmian kodeksu pracy. Przepis odsyła bowiem zawsze do aktualnie obowiązującej regulacji kodeksowej. Jeśli zatem zmienia się kodeksowa regulacja dotycząca kobiet, zmienia się także sytuacja funkcjonariuszy Policji. Gdyby ustawodawca chciał uniknąć automatyzmu wynikającego z zawartego w art. 79 ustawy odesłania, wprowadzając nowe przepisy do Kodeksu pracy musiałby zaznaczyć, czy to w ustawie wprowadzającej zmiany czy to przez zmianę ustawy o Policji, że nowych rozwiązań nie stosuje się do tej grupy funkcjonariuszy. O ile do 31 grudnia 2003 r. prawo zwolnienia od pracy na dwa dni, przynajmniej formalnie, można było zaliczyć do szczególnych uprawnień przysługujących, zgodnie z Kodeksem pracy, tylko pracownikom, o tyle od tej chwili prawo to z całą pewnością do tej kategorii uprawnień nie należy; służy ono pracownikom obu płci na równych zasadach.

Kwestionowane rozporządzenie weszło w życie 2 października 2002 r., a więc jeszcze przed zmianą Kodeksu pracy w w/w zakresie. Jednak od 1 stycznia 2004r. utrzymywanie, że zwolnienia te przysługują tylko funkcjonariuszom-kobietom (względnie funkcjonariuszom samotnie wychowującym dziecko) nie znajduje już uzasadnienia w treści przepisów, do których odsyła art. 79 ustawy o Policji. Podtrzymywanie takiej interpretacji tego przepisu jest więc dziś - wobec zmiany treści art. 188 k.p. - nie tylko bezpodstawne, ale także w sposób oczywisty sprzeczne z art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Zgodnie z treścią art. 81 ust. 1 ustawy o Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe prawa i obowiązki oraz przebieg służby policjantów, uwzględniając właściwości i specyfikę służby w jednostkach organizacyjnych Policji, tryb nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku służbowego policjanta, zadania kierowników komórek organizacyjnych właściwych w sprawach osobowych, treść rozkazów personalnych o mianowaniu policjanta na dane stanowisko służbowe lub o zwolnieniu policjanta ze służby, tryb wydawania świadectwa służby i opinii o służbie policjanta, ich wzory, termin żądania sprostowania świadectwa i opinii oraz termin dokonania takiego sprostowania. Przytoczony przepis stanowi upoważnienie ustawowe do wydania kwestionowanego rozporządzenia.

Należy w tym miejscu przypomnieć o konieczności stosowania zasady wyłączności ustawy do regulowania praw i obowiązków obywatelskich, a tym samym kwalifikowania ich jako materii ustawowej. Uzasadniając takie stanowisko można przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U 6/92) W orzeczeniu tym Trybunał, wskazał, że „sfera praw i wolności obywateli to bezspornie domena ustawodawcy w znaczeniu „materie reseve'e a la loi”, czyli, że „udzielenie organowi państwowemu kompetencji do wkraczania w sferę dóbr osobistych, może nastąpić jedynie w akcie prawnym rangi ustawowej i jest to bezwzględny wymóg wchodzący z zakres zasady demokratycznego państwa prawnego”.

Poszczególne przepisy konstytucyjne (w tym art. 32 i art. 33), w większości z rozdziału II Konstytucji zawierają odpowiednie nakazy ustawowego unormowania ograniczeń praw i wolności określonych w tym rozdziale Konstytucji. Konieczną przesłanką konstytucyjności przepisu upoważniającego jest więc zawarcie w tym przepisie (lub w innych przepisach danej ustawy) pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze. Stopień szczegółowości owych wskazań ("wytycznych") zależy od regulowanej materii i - mówiąc ogólnie - im bliżej rozporządzenie ma być związane ze sferą normowania sytuacji prawnej jednostki (pomiotów podobnych), tym więcej treści musi być już przesądzonych w ustawie i tym mniej swobody może pozostać dla rozporządzenia. Jak wynika z przytoczonego upoważnienia sposób ujęcia wytycznych w żaden sposób nie odnosi się do problemu udzielania zwolnienia z zajęć służbowych z tytułu opieki nad dzieckiem, co uprawnia do wniosku, iż sformułowane w treści art. 81 ust. 1 ustawy o Policji upoważnienie do wydania aktu wykonawczego narusza postanowienia art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie szczegółowości wytycznych.

Odpowiadając na wystąpienie Minister SWiA podzielił argumentację Rzecznika zobowiązując się do uwzględnienia podniesionego problemu w prowadzonych pracach legislacyjnych nad ustawą o Policji oraz w/w rozporządzeniem.

Specyfika statusu pracowniczego kategorii umundurowanych funkcjonariuszy służb publicznych była kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36, oraz z 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 OTK ZU nr I/A/2003, poz. 2). Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych, a także innych służb mundurowych (w tym Policji) - stwierdził Trybunał w wyroku z 14 grudnia 1999 r. (sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) -nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do publicznej służby mundurowej od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Przykładowo, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru wymienić można m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych należy uznać za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby,

z drugiej zaś - odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w przypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego.

Nie sposób podzielić stanowiska Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach, że art. 5 Kodeksu pracy znajduje zastosowanie do funkcjonariuszy Policji (choć nie w omawianym zakresie), albowiem wobec osób wykonujących pracę, lecz niebędących pracownikami (na przykład funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych) kodeks stosuje się tylko wtedy, gdy przepisy regulujące ich stosunek zatrudnienia (pragmatyki służbowe) przewidują jego stosowanie w określonym zakresie. Takim przepisem w kontekście ustawy o Policji jest art. 79, który stanowi bezpośrednie odwołanie do działu ósmego Kodeksu pracy. W polskim systemie prawnym funkcjonuje reguła kolizyjna *lex superior derogat legi inferiori*, zgodnie z którą norma hierarchicznie wyższa uchyla normę hierarchicznie niższą. Zauważyć należy iż normy wynikające z treści art. 188 i 189¹ Kodeksu pracy w związku z art. 79 ustawy o Policji jako hierarchicznie wyższe mają pierwszeństwo wobec norm, wynikających z treści § 8 cyt. rozporządzenia. Zatem uniemożliwienie funkcjonariuszowi-mężczyźnie, którego żona nie pełni służby w Policji zwolnienia w wymiarze 2 dni (w ciągu roku) opieki nad dzieckiem w wieku do lat 14 narusza obowiązujące w tym zakresie przepisy pragmatyki służbowej oraz Kodeksu pracy, a ponadto art. 32 i art. 33 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

W świetle powyższego, na podstawie art. 14 pkt 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o zaprzestanie dotychczasowej praktyki odmawiania funkcjonariuszom-mężczyznom zwolnienia z tytułu opieki nad dzieckiem.

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk

Warszawa, dn 21 stycznia 2009 roku



**DYREKTOR
BIURA KADR i SZKOLENIA
KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI**

Kk- 1593 /2009

Pan Stanisław TROCIUK
ZASTĘPCA
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Szanowny Panie

W nawiązaniu do Pana pisma z dnia 16 grudnia 2008 roku l.dz. RPO-581475-IX-903/07/TOd, w sprawie udzielania przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat, pragnę na wstępie podziękować za zainteresowanie tą niewątpliwie ważną kwestią. Dlatego też, w celu uzyskania wszechstronnej oceny prawnej przedmiotowego zagadnienia, konieczne jest uzyskanie opinii prawnej Biura Prawnego Komendy Głównej Policji.

Z uwagi na powyższe, przedstawienie w tej sprawie stanowiska Komendanta Głównego Policji będzie możliwe nie wcześniej niż do dnia 20 lutego 2009 roku.

Z poważaniem
/-/ p. insp. Krzysztof ŁASZKIEWICZ



KOMENDA GŁÓWNA POLICJI
DYREKTOR
BIURA KADR I SZKOLENIA

Warszawa, dnia 18 lutego 2009 roku

Kk-3985 /2009

Pan Stanisław *TROCIUK*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do Pana pisma z dnia 16 grudnia 2008 roku 1. dz. RP0-581475-1X-903/08/TOd, dotyczącego kwestii udzielania przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat, w załączeniu przesyłam opinię prawną Biura Prawnego Komendy Głównej Policji we wskazanym powyżej zakresie.

Z poważaniem

/-/ podinsp. Krzysztof ŁASZKIEWICZ

PP-239/180/09/TN

DYREKTOR
BIURA KADR I SZKOLENIA KGP
Pan podinsp. Krzysztof Łaskiewicz

Szanowny Panie Dyrektorze

Opowiadając na pisma w Kk-100/2009 z dnia 26 stycznia 2009r w sprawie udzielania zwolnień od zajęć służbowych na 2 dni z tytułu wychowywania dziecka w wieku do 14 lat, uprzejmie wyrażam następujące stanowisko.

Przedstawiona w piśmie problematyka wiąże się z odrębnością stosunków służby w służbach mundurowych i stosunków pracy w rozumieniu Kodeksu pracy.

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także w doktrynie dominuje pogląd, że stosunki służbowe w służbach mundurowych nie są stosunkami pracy w rozumieniu Kodeksu pracy.

Stosunki między Kodeksem pracy a przepisami regulującymi służbowe stosunki pracy (zwanymi pragmatykami) reguluje art. 5 Kodeksu pracy.

W myśl powołanego przepisu, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami.

Prawa i obowiązki policjantów uregulowane są ustawą dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. z 2007r. Nr 43, poz.277 ze zm.) i wydanymi na jej podstawie przepisami wykonawczymi.

Ustawa o Policji nie zawiera generalnej zasady, że w sprawach nieuregulowanych stosuje się Kodeks pracy.

Do policjantów nie ma odniesienia zasada subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy.

Ustawa o Policji w zakresie zagadnień związanych z rodzicielstwem odsyła do przepisów Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 79 ustawy o Policji policjantowi-kobiecie przysługują szczególne uprawnienia przewidziane dla pracowników według przepisów prawa pracy, jeśli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej.

Tak więc na podstawie odesłań specjalnych, a nie na zasadzie art. 5 kp., w sprawach nieuregulowanych pragmatyk służb mundurowych stosuje się posiłkowo przepisy prawa pracy.

Pogląd na przedmiotowy problem wyraził w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U17/97(OTK-ZU z 1998 r. Nr 3, poz. 34) i wyroku z dnia 29 czerwca 2006 r. sygn. akt P 30/05(OTKZ 4 z 2006r. Nr6A/poz.70).

Ustawy szczególne lub rozporządzenia normujące odrębne stosunki pracy pewnych grup zawodowych mają pierwszeństwo w stosowaniu przed Kodeksem pracy.

Przepisy Kodeksu pracy mają zastosowanie tylko w zakresie nieregulowanym tymi ustawami i rozporządzeniami.

Wobec osób wykonujących pracę, lecz niebędących pracownikami, Kodeks pracy stosuje się wyłącznie wtedy, gdy przepisy regulujące ich stosunek zatrudnienia przewidują jego stosowanie w określonym zakresie (K. Jaśkowski, E. Maniewska: Kodeks pracy, Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem, 2006 r. wydanie V).

Dokonując ścisłej wykładni art. 79 ustawy o Policji jako przepisu ustawy szczególnej, z uwagi na użyty zwrot „jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej” nie jest możliwe zastosowanie pełnych unormowań zawartych w dziale ósmym Kodeksu pracy.

Charakter regulacji wynikający z art. 79 ustawy oznacza, że ustawodawca nie przyznał funkcjonariuszowi Policji prawa do urlopu w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem w wieku do 14 lat, jeżeli nie zachodzą przesłanki określone w § 5 ust 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. Nr 151, poz. 1261).

Jak wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego brak takiej regulacji w pragmatyce danej służby nie może zostać zakwalifikowany jako luka rzeczywista, która wymagałaby wypełnienia w drodze analogii z przepisów Kodeksu pracy.

Reasumując, obowiązujące regulacje, określone w ustawie o Policji i rozporządzeniu, nie są wystarczające do podzielenia poglądu zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich o przysługiwaniu wymienionego urlopu. W aspekcie zgłoszonych zastrzeżeń mogą stanowić natomiast postulat nowelizacji art. 79 ustawy.

Tezę tę potwierdzają prace prowadzone w Senacie RP zmierzające do nowelizacji m.in. ustawy o Policji (patrz Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 października 2008r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie o Policji, ustawy o Służbie Celnej, ustawy

o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Biuro Prawne w pełni podziela argumentację przedstawioną w uzasadnieniu senackiego projektu, jednakże obecny stan prawny przedstawia się jak wyżej wskazano.

Z poważaniem
DYREKTOR
BIURA PRAWNEGO
KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI
/-/ podinsp. Krzysztof CHOIŃSKI

Pan
Jan Vincent Rostowski
Minister Finansów

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Pragnę przedstawić Panu Ministrowi zastrzeżenia do art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.; zwanej dalej „ustawą”), bowiem ze skarg do mnie kierowanych, oraz z publikacji prasowych wynika, że przepis ten - umożliwiający określenie podatku od osób samotnie wychowujących dzieci według preferencyjnej metody, co niewątpliwie jest korzystne ekonomicznie - w punkcie 3 wymaga pilnej nowelizacji.

Z mocy art. 6 ust. 4 ustawy od osób samotnie wychowujących dzieci w roku podatkowym: dzieci małoletnie (pkt 1), dzieci, bez względu na wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek pielęgnacyjny (pkt 2), dzieci do ukończenia 25 lat uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty lub w przepisach - Prawo o szkolnictwie wyższym, jeżeli w roku podatkowym dzieci te nie uzyskały dochodów, z wyjątkiem dochodów wolnych od podatku dochodowego, renty rodzinnej oraz dochodów w wysokości niepowodującej obowiązku zapłaty podatku (pkt 3) - podatek może być określony, z zastrzeżeniem ust. 8, na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym, w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci, z uwzględnieniem art. 7; z tym że do sumy dochodów nie wlicza się dochodów (przychodów) opodatkowanych w sposób zryczałtowany na zasadach określonych w tej ustawie.

Wprowadzenie w art. 27f ust. 1 ustawy ulgi z tytułu wychowywania dzieci unaocznilo wadliwość jej art. 6 ust. 4 pkt 3 wyrażającą się pozbawieniem prawa do obliczenia podatku według przyjętej w nim metody osób samotnie wychowujących w roku podatkowym pełnoletnie dzieci, które otrzymywały rentę socjalną lub zdobywały wykształcenie w szkołach i na uczelniach zagranicznych - a przez to również ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

1. 1. Stosownie do art. 27a ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.) do 30 września 2003 r. renta socjalna stanowiła świadczenie z pomocy społecznej, zwolnione od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 79 ustawy. Wejście w życie od 1 października 2003 r. ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 z późn. zm.) zmieniło jej charakter, od tej bowiem daty - przestając być świadczeniem z pomocy społecznej - renta socjalna nie jest zwolniona od podatku dochodowego od osób fizycznych.

Renta socjalna przysługuje osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało: przed ukończeniem 18 roku życia: w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej - przed ukończeniem 25 roku życia; w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej (art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej). W przypadku uprawnienia do renty rodzinnej możliwe jest przyznanie renty socjalnej w obniżonej wysokości (art. 9 ustawy o rencie socjalnej).

Rencie socjalnej nie zawsze towarzyszy zasiłek pielęgnacyjny, którego otrzymywanie przez dziecko uprawnia osobę samotnie je wychowującą do obliczenia podatku według metody przewidzianej w art. 6 ust. 4, zasiłek ten jest bowiem przyznawany wyłącznie osobom niepełnosprawnym niezdolnym do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych - Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

Renta socjalna może mieć charakter stały - jeżeli całkowita niezdolność do pracy jest trwała, jak i okresowy - jeżeli całkowita niezdolność do pracy jest okresowa. Zwłaszcza w tym drugim przypadku osoba otrzymująca tę rentę może podjąć naukę - n.p. studia. W aktualnym stanie prawnym nawet jeśli osoba ta będzie spełniała warunki wskazane w art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy dotyczące wieku i pobierania nauki w odpowiedniej uczelni lub szkole, jej rodzic jest pozbawiony prawa do obliczenia podatku według preferencyjnej metody oraz do skorzystania z ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

2. Art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy uprawnia do opodatkowania dochodów według preferencyjnej metody osoby samotnie wychowującej pełnoletnie dzieci uczące się szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty lub w przepisach - Prawo o szkolnictwie wyższym. Wynika z niego, że gdy dziecko uczy się w szkole za granicą lub kształci się na uczelni zagranicznej osoba samotnie je wychowująca nie może skorzystać z metody opodatkowania przyjętej w art. 6 ust. 4 ustawy (stanowisko to zostało potwierdzone w piśmie Departamentu Podatków Dochodowych z dnia 22 czerwca 2006 r. znak: DD/PB5/066-124/06/IMD/118). Okoliczność ta powoduje, że osoba ta nie może skorzystać z ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

W 1999 r. przez ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe w 29 krajach europejskich został podpisany dokument zwany Deklaracją Bolońską. Zapoczątkowało to Proces Boloński będący ogólnoeuropejskim przedsięwzięciem, którego ostatecznym celem jest utworzenie do 2010 r. Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.

Proces Boloński ma na celu wdrożenie postanowień art. 149 i 150 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2). Art. 149 zobowiązuje Wspólnotę do przyczyniania się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości oraz sprzyjania współpracy z państwami trzecimi oraz z kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie edukacji. Działania Wspólnoty powinny zmierzać do m. in. rozwoju wymiaru europejskiego w edukacji, sprzyjania mobilności studentów i rozwojowi wymiany młodzieży. Przepis art. 150 zobowiązuje Wspólnotę do urzeczywistniania polityki kształcenia zawodowego wspierającej i uzupełniającej działania Państw Członkowskich oraz sprzyjania współpracy z państwami trzecimi i kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie kształcenia zawodowego. Działania Wspólnoty powinny zmierzać m. in. do ułatwienia dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyjania mobilności kształcących się, a zwłaszcza młodzieży.

Szczegółowy program prac dotyczący realizacji przyszłych celów systemów edukacji został przyjęty 14 lutego 2002 r.

W Zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie mobilności transnarodowej we Wspólnocie w celach edukacji i szkolenia: Europejska Karta na rzecz Jakości Mobilności (2006/961/WE; Dz. U. UE. L. 06.394.5) uznano mobilność w zakresie edukacji i szkolenia za integralną część swobodnego przepływu osób - podstawowej wolności chronionej Traktatem - oraz za jeden z głównych celów działań Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji i szkolenia. Zalecono, aby państwa członkowskie m. in. zapewniły odpowiednie wsparcie oraz właściwą infrastrukturę dla mobilności w celach edukacji i szkolenia.

W ramach Procesu Bolońskiego realizowane są specjalne programy finansowane bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję Europejską, sprzyjające mobilności młodego pokolenia (Sokrates, Leonardo da Vinci, Młodzież). Przykładowo - program Sokrates-Erasmus umożliwia studentom zrealizowanie części programu studiów w trakcie trwającego zazwyczaj kilka miesięcy pobytu na uczelni zagranicznej.

Polska uczestniczy w Procesie Bolońskim, czego uzewnętrznieniem są m. in. zmiany ustaw regulujących zasady edukacji młodzieży. Z obcego systemu edukacyjnego mogą przejściowo korzystać uczniowie, jeśli zostaną skierowani za granicę w celu kształcenia. W wyniku kształcenia za granicą polscy uczniowie nie uzyskują świadectw ani dyplomów szkół zagranicznych (art. 94 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)). Studia mogą być prowadzone wspólnie przez różne uczelnie i instytucje naukowe, w tym zagraniczne, na podstawie zawartego przez nie porozumienia (art. 168 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym; Dz. U. Nr 164, poz. 1364 z późn. zm.)). W tym przypadku może być wydany dyplom jednej uczelni, zaś informację o udziale pozostałych uczelni i instytucji naukowych w realizacji programu studiów zawiera suplement do tego dyplomu.

Polska jest aktywnym uczestnikiem programu współpracy wielostronnej w dziedzinie edukacji krajów Europy Środkowej, ustanowionym na podstawie wielostronnej umowy

międzynarodowej (CEEPUS). Jego realizacja następuje w ramach Porozumienia pomiędzy Republiką Austrii, Republiką Bułgarii, Republiką Chorwacji, Republiką Czeską, Republiką Węgierską, Rzeczpospolitą Polską, Rumunią, Republiką Słowacką i Republiką Słowenii promującego współpracę w dziedzinie szkolnictwa wyższego w ramach Środkowoeuropejskiego Programu Wymiany Uniwersyteckiej (CEEPUS II), sporządzonego w Zagrzebiu dnia 9 marca 2003 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 156, poz. 1310). Podstawowym celem Programu jest wspieranie wymiany akademickiej w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego zarówno studentów, jak i nauczycieli akademickich.

Mobilności studentów sprzyjają również międzynarodowe programy stypendialne finansowane ze źródeł prywatnych (n.p. ambadorski program stypendiów przyznawanych na okres jednego roku akademickiego - lub dwóch lat - w którym stypendysta studiuje w innym kraju, realizowany w ramach Fundacji Rotariańskiej).

Zdarza się samodzielne - poza systemem przewidzianym w Prawie o szkolnictwie wyższym - podejmowanie przez polską młodzież studiów na uczelniach zagranicznych, zarówno znajdujących się w Państwach Członkowskich, jak i w państwach trzecich. Nie jest również wykluczone pobieranie nauki w szkołach zagranicznych.

Z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, że należy spodziewać się dalszego wzrostu liczby młodych ludzi - przede wszystkim studentów - kształcących się, chociażby przejściowo, w szkołach lub na uczelniach zagranicznych.

II. 1 Zróżnicowanie sytuacji osób samotnie wychowujących dzieci poprzez wprowadzenie szczególnej metody obliczenia podatku przez pojedynczego rodzica znajduje uzasadnienie w zasadzie równości i powiązanej z nią zasadzie sprawiedliwości społecznej - art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP - co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 1994 r. sygn. akt K. 10/1993 (OTK 1994/1/7). Preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci znajduje również umocowanie w zasadzie ochrony rodziny wyrażonej w art. 18, której uściśleniem jest art. 71 ust. 1 Konstytucji stanowiący w zdaniu 2, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

W sytuacji, gdy otrzymywanie renty rodzinnej przez pełnoletnie uczące się lub studiujące dziecko nie pozbawia osoby samotnie wychowującej to dziecko prawa do opodatkowania dochodów na zasadach przewidzianych w art. 6 ust. 4 pkt 3 oraz ulgi z tytułu wychowywania dzieci, wyłączenie tych uprawnień wobec samotnych rodziców, których dziecko otrzymuje rentę socjalną narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości (art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę ochrony rodziny (art. 18 w zw. z art. 71 ust. 1 Konstytucji).

Zwracam się zatem do Pana Ministra o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej za przedmiot uzupełnienie zapisu art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy w sposób umożliwiający osobom samotnie wychowującym pełnoletnie dzieci otrzymujące rentę socjalną opodatkowanie

według metody przewidzianej w tym przepisie. Taka zmiana zapewni jednocześnie tej grupie osób samotnie wychowujących dzieci uprawnienie do skorzystania z ulgi z tytułu wychowywania dzieci, przewidzianej w art. 27f ustawy.

Zważywszy, że proces legislacyjny jest czasochłonny, a jednocześnie zbliża się termin obliczenia podatku za 2007 r. proszę Pana Ministra o rozważenie wydania - w trybie 22 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.) - rozporządzenia o zaniechaniu poboru podatku od osób samotnie wychowujących dzieci otrzymujące rentę socjalną do wysokości ulgi z tytułu wychowania dzieci (art. 27f ust. 2 ustawy). Za wydaniem takiego rozporządzenia przemawia okoliczność, że chodzi tu o rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji, również materialnej. Dodać należy, że nie wydaje się, aby były to liczne przypadki.

2. Uprzejmie proszę Pana Ministra o wyjaśnienie, czy samotnym rodzicom pełnoletnich uczniów kierowanych za granicę - w trybie art. 94 ustawy o systemie oświaty - w celu kształcenia oraz studentów studiów prowadzonych - w trybie art. 168 Prawa o szkolnictwie wyższym - wspólnie przez uczelnię polską i zagraniczną lub studentów odbywających część studiów na uczelniach zagranicznych (w ramach programów finansowanych przez różne instytucje, w tym Komisję Europejską) przysługuje prawo do opodatkowania dochodów na zasadach przewidzianych w art. 6 ust. 4 ustawy, a tym samym do ulgi z tytułu wychowywania dzieci ?

Uczestnictwo w Procesie Bolońskim zobowiązuje Polskę do takiego kształtowania nie tylko zasad edukacji lecz także rozwiązań podatkowych, aby nie hamowały one mobilności uczniów i studentów w celu edukacji. Sytuacja materialna osób samotnie wychowujących dzieci z reguły jest trudniejsza od sytuacji rodzin pełnych. Koszty wykształcenia za granicą nie powinny stanowić bariery dla dzieci pochodzących z rodzin niepełnych i zdobycie tego wykształcenia czynić nierealnym. Brak jest motywacji dla uregulowania powodującego, że rodziny niepełne, w których dzieci uczą się lub studiują za granicą znajdują się w gorszej sytuacji podatkowej od rodzin niepełnych, w których dzieci zdobywają wykształcenie w Polsce. Z tych względów zwracam się do Pana Ministra o rozważenie wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą mającą za przedmiot zmianę art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy w sposób umożliwiający osobom samotnie wychowującym dzieci uczące się w szkołach zagranicznych i studiujące na uczelniach zagranicznych skorzystanie z metody opodatkowania przewidzianej w tym przepisie, a tym samym z ulgi z tytułu wychowywania dzieci. W mojej ocenie zmiana ta powinna dotyczyć przypadków odbywania nauki i zdobywania wykształcenia wyższego w szkołach i na uczelniach znajdujących się nie tylko na terenie państw Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego lecz również państw trzecich.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Doktorze

W związku z pismem z dnia 7 marca 2008 r. Nr RPO-583258-VI/08/AB w sprawie podjęcia przez Ministra Finansów inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę brzmienia pkt 3 w ust. 4 art. 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14. poz. 176, z późn. zm.). zwanej dalej „ustawą”, uprzejmie informuję.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy, od osób samotnie wychowujących w roku podatkowym:

- 1) dzieci małoletnie,
- 2) dzieci, bez względu na ich wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek pielęgnacyjny,
- 3) dzieci do ukończenia 25 lat uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty lub w przepisach - Prawo o szkolnictwie wyższym, jeżeli w roku podatkowym dzieci te nie uzyskały dochodów, z wyjątkiem dochodów wolnych od podatku dochodowego, renty rodzinnej oraz dochodów w wysokości niepowodującej obowiązkowi zapłaty podatku

- podatek może być określony, z zastrzeżeniem ust. 8, na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym, w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci, z uwzględnieniem art. 7; z tym że do sumy tych dochodów nie wlicza się dochodów (przychodów) opodatkowanych w sposób zryczałtowany na zasadach określonych w tej ustawie.

A zatem preferencją tą objęte mogą być dochody osób samotnie wychowujących dzieci pełnoletnie, spełniające w roku podatkowym łącznie następujące warunki:

- a) wiek, nie więcej niż 25 lat.
- b) uczące się w szkołach - o których mowa w przepisach o systemie oświaty lub w przepisach - Prawo o szkolnictwie wyższym.

c) nieuzyskujące dochodów - z wyjątkiem dochodów wolnych od podatku dochodowego. renty rodzinnej oraz dochodów w wysokości niepowodującej obowiązku zapłaty podatku.

Istotnie, z brzmienia powyższych regulacji wynika, że kształcenie dzieci pełnoletnich do 25 lat w zagranicznych szkołach i uczelniach, jak również uzyskanie w roku podatkowym przez te dzieci (pełnoletnie, do 25 lat) renty socjalnej w wysokości powodującej obowiązek zapłaty podatku (w 2007 r. - powyżej 3.015 zł. w 2008 r. - powyżej 3.091 zł) pozbawia osoby samotnie wychowujące dzieci prawa do korzystania z omawianego sposobu opodatkowania dochodów.

Jednocześnie takich negatywnych konsekwencji dla samotnego rodzica nie wywołuje pobieranie przez dziecko pełnoletnie renty rodzinnej.

Ponadto, konsekwencją obowiązującego brzmienia art. 6 ust. 4 ustawy, jest również brak możliwości korzystania z ulgi z tytułu wychowywania dzieci (art. 27f ustawy) przez rodziców, których pełnoletnie dzieci uczą się w szkołach i uczelniach zagranicznych oraz dzieci, które uzyskały w roku podatkowym dochody z renty socjalnej w wysokości powodującej obowiązek zapłaty podatku.

Należy zgodzić się co do tego, że przywołane regulacje wyłączają sporą część podatników z możliwości korzystania z preferencji podatkowych. Pragnę zatem zapewnić, iż Ministerstwo Finansów rozważy podczas prac legislacyjnych nad najbliższą nowelizacją ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wprowadzenie postulowanych w wystąpieniu zmian.

Jednakże zgłoszony postulat dotyczący wydania rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych od osób samotnie wychowujących dzieci otrzymujących rentę socjalną do wysokości ulgi z tytułu wychowywania dzieci, nie może zostać zrealizowany. Ulga z tytułu wychowywania dzieci jest odliczana od podatku, stąd też zaniechanie poboru podatku od dochodu w wysokości tej ulgi, nie da spodziewanego skutku, gdyż nie przełoży się na równoważny efekt w podatku. Należy bowiem zauważyć, iż w przypadku odliczenia od dochodu bądź zaniechania poboru podatku od określonego dochodu, korzyść finansowa dla podatnika jest różna w zależności od wysokości dochodu (tego podatnika) należącego do odpowiedniego przedziału skali podatkowej.

Uzasadniając potrzebę wydania tego rozporządzenia wspomniano, że dotyczyłoby ono rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym materialnej. Jest zatem pewne, że u samotnego rodzica będącego w trudnej sytuacji materialnej, zaniechanie poboru podatku w proponowanej formie nie spowoduje, że jego korzyść finansowa odpowiadałaby kwocie ulgi 1.145.08 zł (w 2007r.).

Z poważaniem
Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
/-/ prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Premierze

Zasady korzystania z ulgi określonej w art. 27f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 145, poz. 176 z późn. zm.; zwanej dalej „ustawą”), wywołują liczne protesty podatników wychowujących dzieci, którzy do ulgi nie są uprawnieni. Zgadzam się z zarzutami skarżących się, że doszło do nieuzasadnionego - i w pewnym stopniu przypadkowego - zróżnicowania sytuacji polskich rodzin, dalekiego od zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Przedstawiam ten problem Panu Premierowi, bowiem dostrzegam potrzebę wprowadzenia istotnych zmian w systemie wspierania rodzin przez państwo, w tym na płaszczyźnie opodatkowania ich dochodów.

I. Ulga została wprowadzona od 1 stycznia 2007 r. przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1588; zwana dalej „ustawą zmieniającą”), lecz jej wysokość w istotny sposób została podwyższona dopiero z dniem 18 października 2007 r. (art. 1 ustawy z 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - Dz. U. Nr 191, poz. 1361).

Stosownie do art. 27f ustawy podatnicy wychowujący w roku podatkowym własne lub przysposobione dzieci, o których mowa w art. 6 ust. 4 ustawy, mogą odliczyć od podatku obliczonego zgodnie z art. 27, kwotę stanowiącą iloczyn liczby wychowywanych dzieci i dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali. Za 2007 r. kwota ulgi wynosi 1145,08 zł, za 2008 r. - 1173,70 zł. Przed dniem 18 września 2007 r. wysokość ulgi była określona jako iloczyn liczby wychowywanych dzieci i kwoty 120 zł.

II. 1. Rozwiązania systemowe wyłączające dochody z działalności rolniczej -z wyjątkiem dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej - oraz dochody z działalności leśnej z powszechnego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych automatycznie powodują że osoby osiągające dochody wyłącznie z tych działalności nie są uprawnione do ulg w podatku dochodowym, w tym do ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

W listach, które otrzymuję, skarżący się rolnicy dają wyraz swojemu głębokiemu rozgoryczeniu faktem, że nie przewidziano dla rodziców, którzy nie są podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych świadczenia rekompensującego brak możliwości skorzystania z ulgi. Nie są w stanie zaakceptować sytuacji, w której państwo kieruje istotną pomocą materialną tylko do niektórych rodzin i to tych, których status majątkowy jest względnie dobry. Taką sytuację oceniają jako naruszającą konstytucyjną zasadę równości, bowiem ulga ma na celu wspieranie rodziny, a ich rodziny w niczym nie różnią się od rodzin podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i zasługują na takie samo wsparcie, mimo różnic w systemach opodatkowania dochodów.

2. Omawiana ulga przysługuje wyłącznie z tytułu wychowywania własnych lub przysposobionych dzieci, nie są zatem do niej uprawnieni opiekunowie prawni. Na gruncie art. 6 ust. 4 i 5 ustawy opiekun prawny - jeśli jest panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem, osobą, w stosunku do której orzeczono separację lub osobą pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej mąż został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności - z tytułu wychowywania w roku podatkowym dzieci spełniających warunki wymienione w ust. 4, jest uprawniony do obliczenia podatku według metody przewidzianej w tym przepisie dla osób samotnie wychowujących dzieci.

Ograniczenie ulgi do podatników wychowujących dzieci własne i przysposobione powoduje, że ulga nie przysługuje podatnikom pełniącym funkcję rodziny zastępczej dla wychowywanych dzieci.

Rodziny zastępcze są instytucjami pomocy społecznej tworzonymi w celu zapewnienia opieki dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej z powodu wystąpienia w ich rodzinach różnego rodzaju sytuacji kryzysowych (art. 72 - 79 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.). Pełnienie funkcji rodziny zastępczej może być powierzone małżonkom lub osobie niepozostającej w związku małżeńskim. Rodziny zastępcze dzielą się na niezawodowe - spokrewnione z dzieckiem i niespokrewnione z dzieckiem - oraz zawodowe: wielodzietne, specjalistyczne i o charakterze pogotowia rodzinnego.

Rodzina zastępcza sprawuje opiekę nad powierzonym dzieckiem osobiście. Zapewnia warunki rozwoju i wychowania odpowiednie do jego stanu zdrowia i poziomu rozwoju. Dziecko pozostaje w rodzinie zastępczej do osiągnięcia pełnoletności, a nawet dłużej (zwłaszcza gdy jest to rodzina spokrewniona).

W piśmie z dnia 18 stycznia 2008 r. znak: DD/033/26/IMD/07/1922 Departament Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów poinformował, że nieuwzględnienie rodzin zastępczych jako uprawnionych do ulgi umotywowane jest tym, że rodziny zastępcze otrzymują pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w niej dziecka, jak również inne świadczenia określone w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. Nr 233, poz. 2344 z późn. zm.), zaś kwoty

otrzymywane z tego tytułu są wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 21 ust. 1 pkt 24 ustawy).

Motywacja ta nie zasługuje na uwzględnienie. Art. 72 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Świadczenie tej pomocy - w tym oczywiście materialnej - ma zatem podstawę w Konstytucji i nie może być postrzegane jako nadzwyczajny przywilej. Objęcie świadczeń przyznawanych rodzinom zastępczym zwolnieniem od podatku również nie stanowi szczególnego przywileju, chodzi bowiem o środki, które w zasadniczej części zostaną wydatkowane przez państwo na zaspokojenie kosztów utrzymania dziecka, jeśli zostanie ono umieszczone w domu dziecka. Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej stanowi i tak w zasadzie jedną z tańszych form zapewnienia dziecku właściwej opieki. Za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej opłatę, do wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w tej rodzinie, wnoszą rodzice (art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Nawet jeśli z wyegzekwowaniem tej opłaty od rodziców są istotne trudności, to i tak państwo musi pogodzić się z faktem ponoszenia kosztów utrzymania dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej. Nie istnieje możliwość uniknięcia tych kosztów, można jedynie wypracować taki system opieki, w którym pieniądze będą wydatkowane racjonalnie. Sprawowanie opieki nad dziećmi w ramach rodzin zastępczych - nawet jeśli stanowi rozwiązanie nie w pełni doskonałe - mimo wszystko jest najlepszym gwarantem wszechstronnego zaspokojenia potrzeb dzieci pozbawionych opieki rodziców (poza przysposobieniem). Tak sprawowana opieka nie wymaga większych nakładów od ponoszonych na opiekę nad dziećmi umieszczonymi w domach dziecka.

Zrozumiałe jest rozgoryczenie podatników pełniących funkcję rodziny zastępczej, bowiem podejmują się oni bardzo trudnego zadania zapewnienia powierzonym im dzieciom prawidłowej opieki i wychowania, w zamian zaś są traktowani gorzej od rodziców naturalnych i osób, które przysposobiły dzieci. Tymczasem sytuacja materialna wielu rodzin zastępczych nie jest najlepsza.

3. Początkowo ulga z tytułu wychowania dzieci przewidziana była w wysokości 120 zł na jedno dziecko. Ze względu na wysokość została oceniona przez niektórych podatników jako nieistotna. Byli to m. in. podatnicy osiągających dochody z działalności gospodarczej, dla których wybrali opodatkowanie w zryczałtowanej formie lub stawką liniową. Ponieważ z ulgi mogą skorzystać wyłącznie podatnicy osiągający dochody opodatkowane na zasadach ogólnych warunkiem uzyskania uprawnienia do ulgi przez wskazaną grupę jest rezygnacja z opodatkowania w uproszczonych formach - a tej czynności podatnicy mogą dokonać wyłącznie do dnia 20 stycznia roku podatkowego. W sytuacji gdy ostateczna wysokość ulgi została określona we wrześniu 2007 r. podatnicy uzyskujący dochody opodatkowane w zryczałtowanej formie lub stawką liniową nie mieli możliwości dostosowania swojego postępowania do stanu prawnego obowiązującego przy obliczeniu podatku za 2007 r. i dokonania - ze względu na wysokość ulgi - zmiany formy opodatkowania. Nie nabyli zatem uprawnienia do odliczenia ulgi za 2007 r., a za 2008 r. odliczają pod warunkiem powrotu do opodatkowania na zasadach ogólnych.

W tej sprawie zwróciłem się do Ministra Finansów. W odpowiedzi z dnia 27 grudnia 2007 r. znak: DD2/033/0651/MWJ/MB7-15492 zostałem poinformowany, że propozycja rozszerzenia ulgi zostanie poddana dogłębnej analizie.

Nic jednak nie zmienia faktu, że podatnicy osiągający dochody z działalności gospodarczej opodatkowane w zryczałtowanych formach lub stawką liniową w terminie do dnia 20 stycznia 2007 r. nie znali ostatecznej wysokości ulgi, nie mieli zatem możliwości podjęcia świadomej decyzji czy ze względu na ulgę zrezygnować z opodatkowania w uproszczonej formie lub stawką liniową. Opodatkowanie w tych formach jest dla wielu podatników korzystne, jednak wiedza o rzeczywistej wysokości ulgi mogła przyczynić się do zmiany decyzji w tym zakresie, zwłaszcza przez podatników mających na utrzymaniu kilkoro dzieci.

4. Z istoty podatku dochodowego wynika, że z ulg w nim przewidzianych -zarówno odliczanych od dochodu, jak i od podatku - korzystają wyłącznie podatnicy, którzy uzyskują dochody w takiej wysokości, że możliwe jest odliczenie ulgi. Z ulgi z tytułu wychowywania dzieci nie skorzystają - w całości lub w części - podatnicy, którzy osiągnęli dochody na tyle niewielkie, iż należny od nich podatek jest niższy od kwoty ulgi - nie odliczą jej zatem w całości lub w części. Może się zdarzyć, że z ulgi nie skorzystają podatnicy znajdujący się w zdecydowanie trudnej sytuacji materialnej. Do tej grupy zaliczają się m. in. podatnicy, których źródłem dochodu są renty z tytułu inwalidztwa.

W niezamożnych rodzinach odliczenie ulgi - z reguły częściowe - może przyczynić się do utraty uprawnień do skorzystania ze świadczeń materialnego wsparcia rodziny, a których przyznanie jest uzależnione od wysokości dochodu w rodzinie. Są to zasiłki rodzinne (art. 4 i nast. ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych - Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.), dodatki mieszkaniowe (ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych - Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.), zaliczki alimentacyjne (ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 z późn. zm.)), stypendia szkolne dla uczniów (art. 90b i nast. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz stypendia socjalne dla studentów (art. 173 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym - Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.). Zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Dodatek mieszkaniowy jest formą pomocy państwa dla osób, które nie są w stanie pokryć kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania. Zaliczka alimentacyjna to świadczenie przysługujące osobie uprawnionej - do ukończenia przez nią 18 roku życia albo, w przypadku gdy uczy się w szkole lub w szkole wyższej, do ukończenia 24 roku życia - na poczet należnego świadczenia alimentacyjnego, ustalonego na podstawie tytułu wykonawczego, jeżeli egzekucja jest bezskuteczna. Stypendium szkolne może otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, zaś stypendia socjalne to pomoc dla najuboższych studentów.

III. Wprowadzenie ulgi uwydatniło niepełny charakter regulacji zawartej w art. 6 ust. 4 ustawy. Przepis ten przewiduje szczególną, korzystną ekonomicznie metodę obliczenia podatku przez osoby samotnie wychowujące dzieci. Do skorzystania z tej metody są uprawnione osoby wymienione w art. 6 ust. 5 ustawy wychowujące w roku podatkowym: dzieci małoletnie (pkt 1); dzieci, bez względu na ich wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek pielęgnacyjny (pkt 2); dzieci do ukończenia 25 lat uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty lub w przepisach - Prawo o szkolnictwie wyższym, jeżeli w roku podatkowym dzieci te nie uzyskały dochodów, z wyjątkiem dochodów wolnych od podatku dochodowego, renty rodzinnej oraz dochodów w wysokości niepowodującej obowiązku zapłaty podatku (pkt 3).

Odwołanie w art. 27f ustawy do jej art. 6 ust. 4 powoduje, że jeśli dziecko -niezależnie od tego czy jest wychowywane przez małżonków, czy przez osobę samotną wskazaną w art. 6 ust. 5 - nie spełni warunków, o których mowa w tym przepisie, podatnik wychowujący to dziecko nie nabędzie prawa do ulgi. Dla osób samotnie wychowujących dzieci dodatkowym następstwem niespełnienia tych warunków jest utrata uprawnienia do obliczenia podatku według metody przewidzianej w art. 6 ust. 4 ustawy.

Negatywne następstwa powodują postanowienia punktu 3 omawianego przepisu, w którym mowa o pełnoletnich dzieciach, w sytuacjach gdy:

1. dziecko uczy się w szkole za granicą lub kształci się na uczelni zagranicznej, mimo że uczestnictwo Polski w Procesie Bolońskim zobowiązuje do takiego kształtowania nie tylko zasad edukacji lecz także rozwiązań podatkowych, aby nie hamowały one mobilności uczniów i studentów w celu edukacji.

2. dziecko uzyskało dochody inne niż renta rodzinna, które nie są zwolnione od podatku i przekraczają kwotę niepowodującą obowiązku zapłaty podatku. W 2007 r. kwota niepowodującą obowiązku zapłaty podatku wynosiła 3015 zł, w 2008 r. - 3091 zł. Dla potrzeb art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy dochód uzyskany przez dziecko - stosownie do jej art. 9 ust. 2 - to przychód pomniejszony o koszty uzyskania, bez pomniejszenia o zapłacone składki na ubezpieczenie społeczne.

a) Szczególnym przypadkiem tej sytuacji jest otrzymywanie przez dziecko renty socjalnej. Świadczenie to przysługuje osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu (ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej - Dz. U. Nr 135, poz. 1268 z późn. zm.).

Obok renty socjalnej osobie uprawnionej do niej może być wypłacany przez część roku zasiłek pielęgnacyjny, który jest przyznawany wyłącznie osobom niepełnosprawnym niezdolnym do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust. 1 ustawy o świadczenia rodzinnych). Jeśli pełnoletnie dziecko uprawnione do renty socjalnej otrzymuje przez część roku również ten zasiłek zastosowanie ma przepis art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym w takich przypadkach osoba

samotnie wychowująca dziecko - bez względu na wiek tego dziecka - nabywa prawo do obliczenia podatku według preferencyjnej metody, a tym samym do skorzystania z ulgi, zaś rodzice wspólnie wychowujący takie dziecko - do odliczenia ulgi.

Art. 16 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi, że zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego. Do tego dodatku są uprawnione osoby otrzymujące emerytury lub renty, jeśli zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji (art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.). Przyznanie renty socjalnej powoduje utratę uprawnień do zasiłku rodzinnego i nabycie uprawnień do dodatku pielęgnacyjnego. Mimo, że oba te świadczenia są podobne ze względu na cel ich przyznania, dodatek pielęgnacyjny nie został wymieniony w art. 6 ust. 4 pkt 2, wobec czego zastosowanie ma pkt 3 tego przepisu. Dodatek jest wolny od podatku dochodowego od osób fizycznych lecz dochód z renty socjalnej otrzymywanej przez cały rok podatkowy przez dorosłe dziecko przekroczy kwotę niepowodującą obowiązku zapłaty podatku. Wychowujący to dziecko pojedynczy rodzic nie nabywa prawa do obliczenia podatku według metody przewidzianej w art. 6 ust. 4 i do odliczenia ulgi, a w przypadku wychowywania tego dziecka przez oboje rodziców - rodzice nie nabywają uprawnień do ulgi.

Otrzymywanie przez dziecko renty rodzinnej nie powoduje takich następstw.

b) Powszechnie staje się podejmowanie pracy sezonowej przez studentów, w tym poza granicami Polski. Osoby samotnie wychowujące pełnoletnie uczące się lub studiujące dzieci, mimo osiągnięcia przez nie dochodów z pracy wykonywanej poza granicami Polski - niezależnie od wysokości tych dochodów - nie tracą uprawnień do opodatkowania na zasadach przewidzianych w art. 6 ust. 4 ustawy, a tym samym prawa do ulgi rodzinnej, jeśli praca jest wykonywana w państwach, z którymi Rzeczpospolita Polska zawarła umowy przewidujące dla eliminacji podwójnego opodatkowania metodę wyłączenia z progresją. Na gruncie ustawy dziecko, które uzyskało dochody, do których zastosowanie ma art. 27 ust. 8, traktowane jako zwolnione od podatku.

W sytuacji gdy praca jest wykonywana w Polsce lub w państwach, z którymi Rzeczpospolita Polska zawarła umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania przewidujące metodę proporcjonalnego odliczenia lub nie zawarła takich umów, osiągnięte dochody podlegają opodatkowaniu, jeśli przekroczą kwotę nie powodującą obowiązku zapłaty podatku. Jeśli w 2007 r. dochody przekroczyły kwotę 3015 zł osoba samotnie wychowująca pełnoletnie dziecko, które uzyskało takie dochody, utraciła prawo do obliczenia podatku według metody przewidzianej w art. 6 ust. 4 oraz do odliczenia ulgi. W sytuacji osiągnięcia przez dzieci takich dochodów ich rodzice wspólnie je wychowujący nie nabyli uprawnień do odliczenia ulgi.

Dochodem, którego uzyskanie przez pełnoletnie dziecko dla osoby samotnie je wychowującej oznacza utratę obu uprawnień mogą być m. in. odsetki od zaległych alimentów

wypłaconych pełnoletniemu dziecku, jeśli odsetki przekroczą kwotę niepodlegającą opodatkowaniu. Odsetki od zaległych alimentów nie są zwolnione od podatku i w takiej sytuacji dziecko nie spełni warunków przewidzianych w art. 6 ust. 4 ustawy. Alimenty płacone w terminie - a więc bez odsetek - na rzecz pełnoletniego dziecka, które nie ukończyło 25 roku życia, są zwolnione od podatku, nie wyłączają zatem uprawnienia do obliczenia podatku według metody przewidzianej w art. 6 ust. 4 ustawy i do ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

Osoby, które znalazły się w takiej sytuacji nie są w stanie zrozumieć dlaczego wykonywanie pracy przez dziecko w Polsce powoduje utratę uprawnień do obliczenia podatku na zasadach przewidzianych w art. 6 ust. 4 i do ulgi z tytułu wychowywania dzieci, w sytuacji gdy uzyskanie przez pełnoletnie dziecko wynagrodzenia za pracę wykonywaną w Wielkiej Brytanii nie pozbawia jego rodziców tych uprawnień. Dlaczego fakt uzyskania przez dzieci nawet niewysokich dochodów - n.p. w postaci odsetek od zaległych alimentów - powoduje tak poważne następstwa podatkowe dla ich rodziców ?

Trudna sytuacja materialna rodziny motywuje młodych ludzi do podejmowania zajęć zarobkowych, bowiem od uzyskania tych dochodów może być uzależnione kontynuowanie przez nich nauki lub udzielenie pomocy materialnej rodzinie, np. młodszemu rodzeństwu.

W tych okolicznościach nie można dziwić się, że zainteresowani podatnicy oceniają negatywnie system podatkowy, który bez racjonalnego uzasadnienia promuje pozytywne zachowania obywateli tylko wybiórczo i pomija osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej;

W sprawie pozbawienia osób samotnie wychowujących dzieci uprawnień do obliczenia podatku według metody przewidzianej w art. 6 ust. 4 w obu wskazanych przypadkach zwróciłem się do Ministra Finansów postulując wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą mającą za przedmiot odpowiednią zmianę przepisu umożliwiającą tym osobom obliczenie podatku według metody w nim przyjętej, a tym samym nabycie prawa do ulgi z tytułu wychowania dzieci. Nadto wnioskowałem o rozważenie wydania - w trybie art. 22 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.) - rozporządzenia o zaniechaniu poboru podatku od osób samotnie wychowujących dzieci otrzymujące rentę socjalną do wysokości ulgi z tytułu wychowania dzieci.

Minister Finansów zgodził się z zarzutem, że w obu tych sytuacjach nastąpiło wyłączenie sporej części podatników z możliwości korzystania z preferencji podatkowych i zapewnił, że Ministerstwo Finansów rozważy podczas prac legislacyjnych nad najbliższą nowelizacją ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wprowadzenie postulowanych zmian. Minister nie uwzględnił wniosku o wydanie rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku od osób samotnie wychowujących dzieci otrzymujące rentę socjalną. Argumentował, że w sytuacji gdy ulga jest odliczana od podatku, zaniechanie jego poboru w wysokości tej ulgi, nie da spodziewanego skutku, gdyż nie przełoży się na równoważny efekt w podatku. Zarówno w przypadku odliczenia od

dochodu, jak i zaniechania poboru podatku od określonego dochodu, korzyść finansowa dla podatnika jest różna - w zależności od wysokości dochodu uzyskanego przez podatnika. Ponadto stwierdził, że u samotnego rodzica będącego w trudnej sytuacji materialnej, zaniechanie poboru podatku w proponowanej formie nie spowoduje, by jego korzyść finansowa odpowiadała kwocie ulgi.

IV. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej podano, że celem ulgi z tytułu wychowywania dzieci jest wspieranie rodziny przez system podatkowy. W taki sposób ulgę tę postrzegają osoby wychowujące dzieci licząc jednak, że wsparcie to będzie miało powszechny charakter.

Oczekiwania te mają podstawę w zasadach konstytucyjnych. Art. 18 Konstytucji RP stanowi, że małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Dopelnieniem normy ogólnej wyrażonej w art. 18 Konstytucji jest jej art. 71 ust. 1 stanowiący: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.”

W wyroku z dnia 4 maja 2004 r. sygn. akt K 8/03 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że łączne opodatkowanie dochodów przez małżonków – według art. 6 ust. 2 ustawy - nie stanowi wyjątku od znajdującej odzwierciedlenie w powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji) zasady sprawiedliwości podatkowej, lecz jej konsekwencję, za czym przemawia ciężący na ustawodawcy obowiązek oparty na art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym orzeczeniu Trybunał wskazał jednoznacznie, że rozwiązania prorodzinne w podatku dochodowym od osób fizycznych należy oceniać przy uwzględnieniu zasady ochrony rodziny i to one powinny je ukierunkowywać.

Problem bezzasadnego zróżnicowania uprawnień do ulgi z tytułu wychowywania dzieci został dostrzeżony przez grupę posłów. W druku sejmowym z dnia 21 listopada 2007 r. nr 130 zgłoszony został poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zaproponowana została w nim zmiana ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.) polegająca na wprowadzeniu świadczenia z tytułu niemożności pełnego lub częściowego wykorzystania odliczenia podatkowego, o którym mowa w art. 27 f ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z tym projektem świadczenie to otrzymają osoby, które - z różnych przyczyn - nie mogą skorzystać z ulgi z tytułu wychowywania dzieci. Będą to zatem podatnicy podatku rolnego; osoby o tak niskich dochodach, że nie odliczą ulgi lub odliczają częściowo; podatnicy opodatkowani stawką liniową 19% lub w zryczałtowanych formach, a także rodziny zastępcze. Jeśli ustawa zostanie uchwalona będziemy mieli do czynienia z formą jednorazowego zasiłku - częściowo podlegającego odliczeniu

w zeznaniach i wypłacanego jako nadpłata w podatku dochodowym od osób fizycznych, a częściowo jako świadczenie rodzinne wypłacane przez urzędy gminy.

W dniu 8 stycznia 2008 r. projekt został skierowany do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Rada Ministrów zajęła wobec tego projektu negatywne stanowisko, m. in. ze względu na błędy polegające na nieokreśleniu wieku dziecka, na które przysługiwać będzie świadczenie i uprzywilejowaniu małżonków, z których jedno skorzystało z ulgi, a drugie - nie będąc podatnikiem podatku dochodowego - skorzysta ze świadczenia, bowiem możliwość taka nie została wyłączona. Wskazano na bezpodstawność przyznania świadczenia rodzinom zastępczym i rolnikom. Stwierdzono również, że wprowadzenie do budżetu systemu świadczeń rodzinnych, obok dotychczasowego zakresu wsparcia, specjalnego świadczenia w wysokości 1145,08 zł rocznie, a 95,42 zł miesięcznie w przeliczeniu na jedno dziecko, przysługującego bez względu na osiągnięty przez osobę uprawnioną dochód, powoduje zaburzenie systemu świadczeń rodzinnych, kierowanych wyłącznie do osób spełniających określone kryterium dochodowe (druk Sejmu VI kadencji z 19 marca 2008 r.).

Nie można podzielić poglądu, że proponowane przez grupę posłów świadczenie zaburzy system świadczeń rodzinnych, bowiem oceny systemu materialnego wsparcia rodzin nie należy ograniczać do uregulowań ustawy o świadczeniach rodzinnych lecz uwzględnić w niej podatkowe prorodzinne rozwiązania. System ten został zaburzony przez wprowadzenie ulgi z tytułu wychowywania dzieci, ustalonej w znaczącej kwocie, a jednocześnie adresowanej wybiórczo i pomijającej tak bardzo liczną oraz zróżnicowaną grupę osób wychowujących dzieci, że wprowadzenie proponowanego w projekcie świadczenia znajduje uzasadnienie w konstytucyjnych zasadach równości, sprawiedliwości społecznej i ochrony rodziny (art. 31 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 18 w zw. z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP).

Przyznanie rodzicom pozbawionym możliwości skorzystania z ulgi prawa do omawianego świadczenia nie daje podstaw do domagania się - jak podniesiono w stanowisku Rady Ministrów - „...wprowadzenia do systemu prawa świadczeń z tytułu np. niemożności skorzystania z ulgi internetowej, odsetkowej, rehabilitacyjnej, wspólnego rozliczenia się czy innej ulgi.”

Przyznanie podatnikom ulgi z tytułu wychowywania dzieci wykazało, jak dalece dotychczasowa polityka wobec rodzin jest niespójna i przyczynia się do niedopuszczalnego różnicowania sytuacji polskich rodzin, w tym rodzin zastępczych. Unaocniło brak ujednoczonego stanowiska co do ogólnych założeń polityki państwa w zakresie materialnego wsparcia rodzin. Jeśli wsparcie wobec pewnej grupy rodzin następuje bez poszanowania kryterium dochodowości stosowanego w drugim systemie materialnej pomocy dla rodzin to mamy do czynienia z ewidentną niespójnością obu tych systemów, powodującą skutki niemożliwe do zaakceptowania. Okoliczność, że system podatkowy jest odrębny w stosunku do systemu świadczeń rodzinnych nie oznacza, że każdy z tych systemów może być kształtowany według tak dalece odmiennych reguł, że różnicuje w sposób wysoce istotny - i w pewnym stopniu przypadkowy - sytuację rodzin powodując, że

rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej nie nabywają uprawnień do korzyści finansowych związanych z zastosowaniem ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

Zwracam się zatem do Pana Premiera o dokonanie przez Radę Ministrów ponownej oceny projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych przyjmującej za punkt odniesienia konstytucyjne zasady równości, sprawiedliwości społecznej i ochrony rodziny lub o podjęcie przez Radę Ministrów prac nad przygotowaniem projektu ustawy, której celem będzie wprowadzenie instrumentów znoszących skutki zróżnicowania w zakresie materialnego wsparcia rodzin, spowodowanego zastosowaniem ulgi z tytułu wychowywania dzieci, z uwzględnieniem interesu rodzin zastępczych.

Bez względu na stanowisko Pana Premiera w tej kwestii pragnę dodatkowo zauważyć.

Stoimy przed nagłą koniecznością wypracowania nowych spójnych rozwiązań w zakresie materialnego wspierania rodzin, również poprzez system podatkowy. Wymaga to skoordynowanych działań kilku resortów i wspólnego wypracowania podstawowych założeń w tym zakresie, z uwzględnieniem możliwości budżetu państwa. Będzie to oczywiście proces czasochłonny ale istniejąca aktualnie sytuacja wskazuje, jak dalece rozwiązania prorodzinne w podatku dochodowym od osób fizycznych nie nadążają za zmianą stosunków społecznych i ekonomicznych spowodowaną m. in. przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Pragnę poddać pod rozagę Pana Premiera czy w pierwszej kolejności nie należałoby dokonać zmian art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy poprzez uchylenie przyjętego w tym przepisie swoistego kryterium dochodowości - stosowanego wobec pełnoletnich dzieci, a w istotny sposób wpływającego na sytuację podatkową ich rodziców - w postaci kwoty dochodu niepodlegającego opodatkowaniu. Wprawdzie kryterium to ma źródło w unormowaniach ustawy, w żadnym jednak stopniu nie wyraża faktycznej sytuacji materialnej rodziny, bowiem pełnoletnie dziecko może osiągać dochody wolne od podatku, i to znaczące. Łączne opodatkowanie małżonków od sumy ich dochodów nie jest uzależnione od tego kryterium.

Wspieranie rodzin niepełnych poprzez system podatkowy znajduje uzasadnienie w zasadach konstytucyjnych. W mojej ocenie nadszedł odpowiedni czas na odstępienie od omawianego kryterium, bowiem z punktu widzenia zasady ochrony rodziny jest ono niepełne - i przez to niesprawiedliwe - gdyż nie odzwierciedla ani faktycznych dochodów pełnoletniego dziecka, ani sytuacji materialnej rodziny niepełnej.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Znak: DD3/033/29/IMD/KDJ/0S/MB7-5868

Warszawa, dnia 12 czerwca 2008 r.

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W związku z upoważnieniem Prezesa Rady Ministrów do udzielenia odpowiedzi, w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, na wystąpienie z dnia 5 maja 2008 r. Nr RPO-583258-VI/08/AB w sprawie wprowadzenia istotnych zmian w systemie wspierania rodzin przez państwo, w tym na płaszczyźnie opodatkowania ich dochodów, uprzejmie informuję.

Obecnie trwają prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. W przygotowywanym przez resort finansów projekcie ustawy przewiduje się zmianę w zakresie „ulgi prorodzinnej” m.in. w kierunku umożliwienia korzystania z tej preferencji podatkowej rodzicom, których dzieci uczą się w zagranicznych szkołach (uczelniach wyższych). Projekt zawiera również rozwiązanie, zgodnie z którym otrzymywanie przez dziecko renty socjalnej oraz dodatku pielęgnacyjnego (bez względu na ich wysokość) pozwoli samotnemu rodzicowi na preferencyjne opodatkowanie swoich dochodów.

Nie przewiduje się natomiast zmiany w zakresie umożliwienia odliczania ulgi prorodzinnej od podatku opłacanego w innej formie, niż według skali podatkowej.

Rozpatrując zagadnienie ewentualnego rozszerzenia odliczenia na podatników opłacających podatek dochodowy w formach zryczałtowanych oraz według 19% stawki podatku, ulgi z tytułu wychowywania dzieci odliczanej od podatku uiszczanego w tych formach, należy mieć na uwadze, że te formy opodatkowania mają charakter fakultatywny.

Podstawową formą opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych są zasady ogólne przy zastosowaniu progresywnej skali podatkowej. Natomiast opodatkowanie ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, w formie karty podatkowej oraz według 19% stawki podatku,

podatnik wybiera składając stosowne oświadczenie względnie wniosek. Zasady opodatkowania w tych formach różnią się od zasad opodatkowania według progresywnej skali podatkowej.

Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych jest uproszczoną formą opodatkowania i pobierany jest bez pomniejszania przychodu o koszty jego uzyskania. Uproszczony charakter ma również ewidencja przychodów, w której podatnicy ewidencjonują zdarzenia gospodarcze związane z prowadzoną działalnością.

Podatnicy prowadzący działalność opodatkowaną w formie karty podatkowej są zwolnieni z obowiązku prowadzenia ksiąg, składania zeznań podatkowych oraz wpłacania zaliczek na podatek dochodowy. Wysokość podatku w formie karty podatkowej ustalana jest decyzją naczelnika urzędu skarbowego.

Z kolei, w przypadku wyboru opodatkowania według 19% stawki wolą ustawodawcy było, żeby podatnicy nie mogli - co do zasady - korzystać z ulg, zwolnień i odliczeń.

Dokonując wyboru sposobu opodatkowania dochodów (przychodów) z działalności gospodarczej, podatnicy powinni być świadomi nie tylko korzyści płynących z takiego wyboru, ale także ograniczeń z nim związanych.

Ułgi z tytułu wychowywania dzieci nie mogą odliczać również rolnicy prowadzący działalność rolniczą (z wyjątkiem prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, jeżeli wybrali opodatkowanie dochodów z tego źródła przychodów na zasadach określonych w art. 27 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) bowiem z tytułu działalności rolniczej nie są podatnikami podatku dochodowego. Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy, jej przepisów nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej.

Odnosząc się do kwestii wysokości ulgi z tytułu wychowywania dzieci należy zauważyć, iż przedłożenie rządowe zakładało ulgę na poziomie 120 zł na każde dziecko. Ulga w takiej wysokości weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. Podatnicy, którzy zrezygnowali z opodatkowania na ogólnych zasadach według progresywnej skali podatkowej wybierając w terminie do dnia 20 stycznia 2007 r. inną formę opodatkowania, znali wysokość ulgi z tytułu wychowywania dzieci.

Zmiana wysokości kwoty ulgi w trakcie roku podatkowego nie nastąpiła z inicjatywy Rządu, lecz grupy posłów, która w tym zakresie zgłosiła projekt nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Odnosząc się do postulatu objęcia ulgą prorodzinną rodzin zastępczych, uprzejmie informuję.

Wychowywanie dzieci w rodzinach zastępczych jest przez państwo wspierane finansowo poprzez świadczenia z pomocy społecznej, które są objęte zwolnieniem z podatku. Z takiego wsparcia - co do zasady - nie korzystają rodzice dzieci własnych i przysposobionych. Dlatego też w

rządowym projekcie ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, uchwalonym w dniu 16 listopada 2006 r. omawiane odliczenie skierowane zostało wyłącznie do tej grupy podatników.

Motywy, jakie towarzyszyły zaadresowaniu ulgi na dzieci wyłącznie do wychowujących dzieci rodziców biologicznych lub adopcyjnych zostały już wyjaśnione w piśmie Ministerstwa Finansów z dnia 18 stycznia 2008 r., Nr DD3/033/26/IMD/07/1922 będącym odpowiedzią na zapytanie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i pozostają nadal aktualne, mimo. iż jak wynika z wystąpienia, nie znajdują zrozumienia.

Niezależnie od powyższego propozycje rozszerzenia zakresu ulgi prorodzinnej o rodziny zastępcze, jak również wprowadzenia zmiany w treści art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy w kierunku rezygnacji z kryterium dochodowości, stosowanego wobec pełnoletnich dzieci, są obecnie gruntownie analizowane. Wynik tych analiz zostanie odzwierciedlony w ostatecznej wersji projektu nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ze względu na zakres tematyczny poruszony w wystąpieniu. Prezes Rady Ministrów upoważniając Ministra Finansów jednocześnie wskazał na konieczność udzielenia odpowiedzi w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej. Odpowiadając na wystąpienie w zakresie swoich kompetencji Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 26 maja 2008 r., Nr DSR-I-073-12-1-TW/08 stwierdził, iż podtrzymuje opinię zawartą w przyjętym przez Radę Ministrów stanowisku Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 130).

Z poważaniem
Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
/-/ prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch

RPO-585674-IX-901/08/ZS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Bogdan KLICH
Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Wpłynęła do mnie skarga kobiety - żołnierza zawodowego, dotycząca braku prawnych możliwości uzyskania przez zainteresowaną, w świetle art. 62 ust. 11 i 12 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.) zwolnienia od zajęć służbowych z tytułu sprawowania opieki nad 4 miesięcznym synem. Obojga rodzice dziecka są żołnierzami zawodowymi.

Jak wynika z treści art. 62 ust. 11 i 12 tej ustawy, żołnierz zawodowy może otrzymać zwolnienie od zajęć służbowych w razie konieczności sprawowania osobistej opieki nad najbliższym członkiem rodziny, nieprzekraczające jednak łącznie pięćdziesięciu dni roboczych w roku kalendarzowym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach żołnierzowi zawodowemu, który wykorzystał zwolnienie od zajęć służbowych w związku z koniecznością sprawowania opieki nad najbliższym członkiem rodziny i nadal opiekę tę musi osobiście sprawować, może być udzielony urlop okolicznościowy w wymiarze do dziesięciu miesięcy.

Na podstawie art. 62 ust. 13 tej ustawy, najbliższym członkiem rodziny żołnierza zawodowego, są jego małżonek, dzieci i rodzice.

Wykonując delegację ustawową art. 64 ust. 1 pkt 5, Minister Obrony Narodowej określił w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki i tryb udzielania żołnierzom zawodowym zwolnienia od zajęć służbowych, o którym mowa w art. 62 ust. 11, wydając rozporządzenie z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 138, poz. 1465).

Zgodnie jednak z treścią § 21 tego rozporządzenia, dowódca jednostki może udzielić żołnierzowi, pełniącemu służbę w podległej mu jednostce wojskowej, zwolnienia od zajęć służbowych w razie konieczności sprawowania przez żołnierza osobistej opieki nad najbliższym członkiem rodziny, o którym mowa w art. 62 ust. 13 wyżej powołanej ustawy. Zwolnienie od zajęć służbowych, może nastąpić tylko wówczas, gdy z żołnierzem nie zamieszkują członkowie rodziny, którzy mogą taką opiekę zapewnić, a w razie konieczności zapewnienia opieki dziecku - gdy

żołnierz jest samotny albo gdy małżonek z powodu choroby lub matka z powodu położu nie może zaopiekować się dzieckiem i gdy nie ma innych członków rodziny wspólnie zamieszkałych, którzy mogliby zapewnić tę opiekę dziecku.

Z uwagi na brzmienie tego przepisu rozporządzenia, zarzut skarżącej się mamy 4 miesięcznego dziecka, o jej dyskryminacji w sytuacji gdy oboje rodziców są żołnierzami zawodowymi i bezspornej konieczności kontynuowania opieki nad jej dzieckiem, jest trafny i znajduje uzasadnienie w obowiązujących przepisach regulujących przedstawiony problem zwłaszcza, że zarówno rodzice skarżącej się jak i jej męża, nie mają możliwości sprawowania tej opieki.

Biorąc pod uwagę prawo i obowiązek zapewnienia przez rodziców należytej opieki ich dzieciom, uwzględniając zwłaszcza dobro dziecka, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Pana Ministra o dokonanie nowelizacji wyżej powołanego przepisu rozporządzenia, w sposób umożliwiający skorzystanie przez jednego z rodziców z prawa do zwolnienia od zajęć służbowych w razie konieczności zapewnienia opieki dziecku żołnierzy pełniących zawodową służbę wojskową.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

1530/S/5

29.KWI.2008

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Pan Janusz KOCHANOWSKI

Dotyczy: zwolnienia od zajęć służbowych z tytułu opieki nad dzieckiem

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na pismoRPO-585674-IX-901/08/ZS z dnia 16 kwietnia 2008 r. dotyczące braku możliwości uzyskania przez kobietę-żołnierza zwolnienia od zajęć służby wojskowej z tytułu sprawowania opieki nad 4-miesięcznym dzieckiem, uprzejmie informuję, iż Pełnomocnik MON ds. wojskowej służby kobiet podjęła działania w celu umożliwienia zainteresowanej uzyskanie zwolnienia. Jednocześnie nadmieniam, iż w świetle obowiązujących przepisów ustawy z dnia 11 września 2003 r. (Dz. U. Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.) oraz Rozporządzenia z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie urlopów zawodowych (Dz. U. Nr 138, poz. 1465), kobieta-żołnierz pozostająca w związku małżeńskim z żołnierzem, spełnia warunki do otrzymania takiego zwolnienia.

Ponadto informuję, że przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych, wprowadzony zostanie zapis, który lepiej niż dotychczas pozwoli interpretować uprawnienia żołnierzy - małżonków w tej kwestii.

Mając powyższe na uwadze liczę, iż przyjmie je Pan za wystarczające.

Z poważaniem
/-/ Bogdan KLICH

RPO-585674-IX-9001/08/ZS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Bogdan KLICH
Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

W dniu 16 kwietnia 2008 r. wystąpiłem do Pana z wnioskiem o dokonanie nowelizacji przepisów § 21 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 138, poz. 1465 z późn. zm.) w sposób umożliwiający skorzystanie przez jednego z rodziców pełniących zawodową służbę wojskową z prawa do zwolnienia od zajęć służbowych w razie konieczności zapewnienia opieki ich dziecku.

Zgodnie bowiem z treścią ww. przepisu, dowódca jednostki może udzielić żołnierzowi, pełniącemu służbę w podległej mu jednostce, zwolnienia od zajęć służbowych w razie konieczności sprawowania przez żołnierza osobistej opieki nad najbliższym członkiem rodziny tylko wówczas, gdy z żołnierzem nie zamieszkują członkowie rodziny, którzy mogą taką opiekę zapewnić, a w razie konieczności zapewnienia opieki dziecku - gdy żołnierz jest samotny albo gdy małżonek z powodu choroby lub matka z powodu połogu nie może zaopiekować się dzieckiem i gdy nie ma innych członków rodziny wspólnie zamieszkających, którzy mogliby zapewnić tę opiekę dziecku.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2008 r. Pan Minister poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich o podjętych w tej sprawie działaniach Pełnomocnika Pana Ministra ds. wojskowej służby kobiet, mających doprowadzić do udzielenia zwolnienia w konkretnej sprawie, co skutecznie rozwiązano oraz wprowadzenia w ramach najbliższej nowelizacji ww. rozporządzenia zapisu, który lepiej niż dotychczas pozwoli interpretować uprawnienia żołnierzy w tym zakresie.

Mimo złożonego zapewnienia, z upływem niemal roku od dnia otrzymania omawianej odpowiedzi, nie dokonano zmiany przedmiotowego przepisu i w dalszym ciągu do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są wystąpienia odnoszące się do występujących w tym zakresie problemów z ustaleniem praw żołnierzy.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) ponownie uprzejmie

proszę o uregulowanie tego problemu poprzez nowelizację powołanego wyżej przepisu rozporządzenia, w sposób jednoznacznie go rozstrzygający i uwzględniający zwłaszcza dobro dziecka w zakresie zapewnienia mu należytej opieki przez jego rodziców.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ
DEPARTAMENT PRAWNY
Nr 811/6/09/MG
2009-04-27
00 - 909 Warszawa

p.o. DYREKTORA
ZESPOŁU OCHRONY PRAW ŻOŁNIERZY
I FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB PUBLICZNYCH
BIURA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Pan Waldemar RYBAK

Szanowny Panie Dyrektorze,

Nawiązując do pisma Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO-585674-IX-9001/08/ZS z dnia 6 kwietnia br.) w sprawie braku możliwości uzyskania przez żołnierzy zawodowych pozostających w związku małżeńskim zwolnienia od zajęć służbowych z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem, uprzejmie informuję, iż w projekcie nowego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych, który stanowił będzie akt wykonawczy do procedowanej aktualnie nowelizacji ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, wprowadzono zapis, który w sposób jasny określi uprawnienia współmałżonków żołnierzy w kontekście sprawowania opieki nad członkiem rodziny (projektowany § 22 ust. 2).

Wejście w życie wspomnianego wyżej rozporządzenia będzie możliwe po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i rozpoczęciu obowiązywania nowelizacji wymienionej wyżej ustawy.

W tym stanie rzeczy, uprzejmie informują, iż oczekiwana zmiana przepisów dotyczących urlopów żołnierzy zawodowych, tj. nowe rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie urlopów żołnierzy zawodowych, zacznie obowiązywać, pod warunkiem pomyślnego przejścia procedury uzgodnień międzyresortowych, od 2010 r.

W załączeniu przesyłam projekt przedmiotowego rozporządzenia, który w bieżącym roku zostanie poddany uzgodnieniom.

Załącznik 1

Z poważaniem
ZASTĘPCA DYREKTORA
DEPARTAMENTU PRAWNEGO MON
/-/ płk mgr Mariusz Tomaszewski
RADCA PRAWNY

RPO-586139-III/08/JP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta FEDAK
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Pragnę uprzejmie Panią Minister poinformować, że do Rzecznika Praw Obywatelskich ponownie zaczęły wpływać wnioski dotyczące nadania przepisowi art. 183 § 1 Kodeksu pracy - regulującego wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego - takiego brzmienia, aby uwzględniał zwiększony wymiar tego urlopu dla pracowników adoptujących bliźnięta.

Problem ten był już sygnalizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniach skierowanych do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 3 października 2002 r. (RPO-416884-VIII-AF/02) oraz Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 12 lutego 2003 r. (RPO-416884-VIII/03/AF/EW). Argumentacja przedstawiona przez Rzecznika nie została jednak podzielona przez przedstawicieli Rządu.

Wymaga podkreślenia, że w art. 18 Konstytucji RP ustanowiono obowiązek sprawowania przez Państwo opieki i ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. Ustrojodawca wziął zatem pod uwagę zarówno kryterium podmiotowe (małżeństwo i rodzina) jak i przedmiotowe (macierzyństwo i rodzicielstwo). Gwarantowana Konstytucją ochrona nie ogranicza się zatem do formalnych związków kobiety i mężczyzny (małżeństwa), lecz dotyczy podmiotów faktycznie uczestniczących w macierzyństwie i rodzicielstwie. Macierzyństwo oznacza szczególnie związek matki i dziecka, wynikający m. in. z biologicznej specyfiki organizmu kobiety i przebiegu procesu ciąży. Odnosi się więc zarówno do okresu przed, jak i po urodzeniu dziecka. Rodzicielstwo natomiast oznacza związek pomiędzy dzieckiem a jego rodzicami, realizujący się przede wszystkim w okresie dzieciństwa, a znajdujący prawny wyraz w instytucji władzy rodzicielskiej oraz obowiązkach rodziców względem dzieci.

Wśród instytucji prawnych wspierających rodzicielstwo znalazła się również wprowadzona w związku z kodyfikacją prawa pracy instytucja urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (obok urlopu macierzyńskiego). Ważną społecznie rolę związaną nie tylko z macierzyństwem, ale i rodzicielstwem, odgrywają również dalsze rozwiązania prawne towarzyszące zmianom Kodeksu pracy. Obejmują one rozszerzenie zakresu podmiotowego osób uprawnionych do urlopu macierzyńskiego w drodze stworzenia możliwości korzystania z niego (przy spełnieniu określonych

warunków) obok pracownicy - matki także przez pracownika - ojca wychowującego dziecko, a następnie stworzenie możliwości korzystania nie tylko przez pracownicę, ale także przez pracownika z prawa do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, jeżeli przyjął on dziecko na wychowanie i wystąpił o przysposobienie dziecka lub przyjął dziecko na wychowanie jako rodzina zastępcza.

Wśród rozwiązań prawnych ostatniego okresu wspierających macierzyństwo i rodzicielstwo na uwagę zasługuje również zmieniony od 1 grudnia 2006 r. wymiar urlopu macierzyńskiego i urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. W zróżnicowanym modelowaniu wymiaru urlopu macierzyńskiego w zależności od kolejności porodów i liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie do głosu dochodzą względy natury społecznej. Te same względy dochodzą do głosu w odniesieniu do wprowadzonych zmian, dotyczących urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Powiększeniu uległ wymiar tego urlopu w powiązaniu z przesunięciem granic wieku dziecka przysposobionego.

Przedstawione wyżej zmiany wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznym.

Wracając do przedmiotu niniejszego wystąpienia Rzecznik Praw Obywatelskich podziela wyrażony w 2002 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej pogląd, że urlop macierzyński i urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego są instytucjami, których cele są zbieżne, ale nie tożsame (pismo znak: B.D.G. 1.077-115/02 z dnia 23 października 2002 r.). Podkreślenia jednak wymaga, że obie te instytucje ściśle się ze sobą zazębiają. Proces macierzyństwa wraz z przyjściem na świat dziecka traci swój prymat na rzecz procesu opiekuńczego i wychowawczego. Funkcje opiekuńczo-wychowawcze, które składają się na pojęcie rodzicielstwa, pełnią rodzice bez względu na to, czy są to rodzice biologiczni czy zastępczy.

Urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego traktowany jest równoważnie z urlopem macierzyńskim i za czas jego trwania osobie uprawnionej (kobiecie albo mężczyźnie) przysługuje zasiłek macierzyński (art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 4 - 4a ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267 ze zm.).

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że ustawodawca dopuścił możliwość uwzględniania przy udzielaniu urlopu macierzyńskiego wcześniej udzielonego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego - przewidując w art. 180 § 2 Kp wydłużony o 2 tygodnie wymiar urlopu macierzyńskiego dla pracownicy, która wychowując dziecko przysposobione lub przyjęte na wychowanie w rodzinie zastępczej, urodziła pierwsze dziecko. Trudno jest zatem znaleźć argumenty odmawiające pracownikowi adoptującemu bliźnięta prawa do zwiększonego wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego w stosunku do pracownika adoptującego jedno dziecko. Wręcz przeciwnie, w przypadku przysposobienia bliźnięt wydaje się zasadne korzystanie przez pracownika ze zwiększonego wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Biorąc pod uwagę zakres obciążeń obowiązkami opiekuńczo-wychowawczymi w

zależności od liczby dzieci, dłuższy urlop ma umożliwić prawidłową realizację zwiększonych obciążeń związanych z tymi obowiązkami. Jak się wydaje cel ten przyświecał również regulacji prawnej przyjętej w art. 180 § 2 Kodeksu pracy. Ustalenie zatem jednego wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, wynoszącego maksymalnie 18 tygodni, bez względu na to czy dochodzi do adopcji jednego dziecka, czy bliźniąt jest nieuzasadnione zarówno z punktu widzenia społecznego jak również prawnego, gdyż stawia pracownika dokonującego adopcji bliźniąt w sytuacji mniej korzystnej w stosunku do adoptującego jedno dziecko.

Wypada zwrócić uwagę, że również w doktrynie wyrażana jest krytyka obowiązującej regulacji prawnej w zakresie wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Jak podkreślają komentatorzy przepisów Kodeksu pracy w pracy zbiorowej „Prawo Pracy” pod redakcją naczelną Zbigniewa Salwy (Wydawnictwo prawnicze LexisNexis Sp. z o.o., Warszawa 2004 r.) „...w stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 25 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy - kodeks pracy wymiar ten w pierwszej kolejności uzależniony był od liczby dzieci przyjętych na wychowanie. Ustawa nowelizująca kodeks pracy z dnia 21 grudnia 2001 r. zależność tę zlikwidowała...Trudno takie rozwiązanie uznać za racjonalne i słuszne. Sytuacja osoby uprawnionej (pracownicy albo pracownika), która przyjęła dziecko na wychowanie, powinna być podobna do sytuacji pracownicy, która dziecko urodziła, a więc skoro wymiar urlopu macierzyńskiego zależy od tego, czy kobieta urodziła jedno dziecko, czy też poród był wielodzietny, to również wymiar urlopu na zasadach urlopu macierzyńskiego powinien być zróżnicowany w zależności od tego, czy kobieta przyjęła na wychowanie jedno dziecko, czy też jednocześnie przyjęła więcej dzieci. Tak więc z tego punktu widzenia za trafniejsze należy uznać rozwiązanie, które obowiązywało pod rządami ustawy z dnia 25 kwietnia 2001 r.”.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o ponowne przeanalizowanie przedstawionego problemu i zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 15 maja 2008 r.

Jolanta Fedak

DPR-I - 0712 - 6/JS/AGw/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na Pana wystąpienie z dnia 21 kwietnia 2008 r., znak: RPO - 586139-III/08/JP, dotyczące podwyższenia wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego w przypadku przyjęcia na wychowanie więcej niż jednego dziecka, pragnę uprzejmie wyjaśnić, że podtrzymuję opinię wyrażoną w piśmie z dnia 23 października 2002 r. (znak: BDG I.077-115/02).

Pragnę podkreślić, że urlop macierzyński i urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego są instytucjami, których cele są zbieżne, ale nie tożsame. Urlop macierzyński, mający na celu ochronę zdrowia kobiety i jej dziecka w pierwszym okresie jego życia, stanowi ustawową obowiązkową przerwę w pracy. Urlop taki ma służyć regeneracji sił kobiety w związku z ciążą i porodem. W okresie tej przerwy w pracy kobieta korzysta ze wzmożonej ochrony, gwarantującej jej między innymi nie pogarszanie warunków zatrudnienia (art. 176-179 Kodeksu pracy).

Urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego stanowi natomiast ustawową przerwę w świadczeniu pracy przeznaczoną przede wszystkim na wzajemne przystosowanie się do nowej sytuacji rodzinnej, zarówno dziecka przyjętego na wychowanie, jak i rodziców adopcyjnych, czy tworzących rodzinę zastępczą, a także na opiekę nad dzieckiem w pierwszym okresie po jego przyjęciu do rodziny.

Pragnę zapewnić, że sprawy rodziny stale pozostają w sferze zainteresowania Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Obecnie trwają prace legislacyjne zmierzające do etapowego podwyższenia wymiaru urlopu macierzyńskiego, jak również urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Rządowy projekt ustawy nowelizującej ustawę - Kodeks pracy został uzgodniony międzyresortowo i następnie będzie rozpatrywany przez Komitet Rady Ministrów.

Pragnę zwrócić ponadto uwagę, iż ustawą z dnia 16 listopada 2006 r, o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2006 r. Nr 221, poz. 1615) podwyższono wymiar urlopu

macierzyńskiego i urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, a także wiek dziecka, uprawniający do skorzystania z urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, przyznając tym samym możliwość korzystania z takiego urlopu rodzicom przyjmującym dziecko w wieku do 7 lat, lub do 10 lat - gdy odroczone obowiązki szkolne.

Już dotychczas podejmowane działania są niewątpliwie wyrazem szczególnej troski nie tylko o pracowników - rodziców biologicznych, ale także o pracowników - rodziców adoptujących dzieci, czy przyjmujących dzieci na wychowanie jako rodzina zastępcza. Takie działania realizują - w mojej ocenie - postanowienia Konstytucji RP, zwłaszcza art. 18, z którego wynika powinność podejmowania przez państwo działań umacniających więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi.

Należy jednocześnie podzielić Pana pogląd, iż funkcje opiekuńczo - wychowawcze, które składają się na pojęcie rodzicielstwa pełnią rodzice bez względu na to, czy są rodzicami biologicznymi, czy zastępczymi. Przepisy Kodeksu pracy uwzględniają to założenie, przyznając pracownikom szereg uprawnień związanych z rodzicielstwem, bez czynienia nieuzasadnionych różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, w zależności od tego, czy chodzi o rodziców naturalnych, czy też opiekunów prawnych dziecka.

Funkcje opiekuńczo - wychowawcze, na które wskazuje Pan w swoim wystąpieniu, pełni przede wszystkim urlop wychowawczy. Urlop wychowawczy jest zwolnieniem od pracy udzielanym w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem nie dłużej niż do ukończenia przez nie 4 roku życia, z którego mogą skorzystać na równych prawach, zarówno rodzice biologiczni, jak i adopcyjni, a także tworzący rodzinę zastępczą.

Biorąc pod uwagę całościowy kształt uregulowań prawnych, dotyczących sprawowania opieki nad małym dzieckiem wyrażam pogląd, iż nie można oceniać tych rozwiązań jako dyskryminujące opiekunów prawnych dziecka, nie będących ich rodzicami biologicznymi. Różnicowanie uprawnień pracowników znajdujących się w podobnej, ale nie identycznej sytuacji, nie w każdym bowiem przypadku oznacza dyskryminowanie jakiejś grupy pracowników.

Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania pracowników. Zasada równego traktowania nie może być bowiem rozpatrywana w oderwaniu od celu i treści, jakiemu ma służyć przepis, wprowadzający określone uprawnienie.

W związku z powyższym uprzejmie informuję, że obecnie nie planuję wprowadzania zmian w zakresie będącym przedmiotem Pana wystąpienia. Niemniej jednak ze względu na szczególną pozycję, jaką Konstytucja RP przypisuje rodzinie, pragnę zapewnić, iż zagadnienia przez Pana poruszone stale pozostają w obszarze moich zainteresowań i są poddawane obserwacji oraz ocenie przede wszystkim z punktu widzenia ich społecznego znaczenia.

MINISTER
/-/ Jolanta Fedak

RPO-587309-III/08/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, iż do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga w sprawie braku możliwości ubiegania się dłużnika alimentacyjnego o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zadłużenia powstałego z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych.

Zgodnie z treścią art. 12 ustawy z dnia 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732 ze zm.) dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości zaliczek wypłaconych osobie uprawnionej, powiększonej o 5%. Decyzję przyznającą zaliczkę alimentacyjną organ właściwy wierzyciela przekazuje komornikowi sądowemu, a decyzja taka stanowi podstawę przekazywania przez komornika organowi właściwemu wierzyciela kwot wyegzekwowanych od dłużnika pozostałych po zaspokojeniu świadczeń alimentacyjnych. Komornik po otrzymaniu decyzji przekazuje na wyodrębniony rachunek bankowy organu właściwego wierzyciela kwoty wyegzekwowane od dłużnika alimentacyjnego, aż do pełnego pokrycia należności. Po wydaniu decyzji o przyznaniu zaliczki, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu jest prowadzone w dalszym ciągu według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), z tym że część wyegzekwowanych kwot od dłużnika jest przekazywana na rzecz gminy. Artykuł 16 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej przewiduje, iż organ właściwy wierzyciela może umorzyć należności dłużnika alimentacyjnego z tytułu wypłaconych zaliczek, a także wierzyciela z tytułu nienależnie pobranej zaliczki, uwzględniając sytuację dochodową i rodzinną tych osób. Na gruncie tak ukształtowanych regulacji brak jest zatem podstawy prawnej do ubiegania się dłużnika alimentacyjnego o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zadłużenia powstałego z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych.

Zauważyć należy, iż zaliczka alimentacyjna jest formą wsparcia osób niemogących wyegzekwować świadczeń alimentacyjnych tożsamą zarówno ze świadczeniem wypłacanym przez

zlikwidowany z dniem 1 maja 2004 r. fundusz alimentacyjny (ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym Dz. U. z 1974 r. Nr 27, poz. 157 ze zm.) jak i świadczeniem, które od 1 października 2008 r. będzie wypłacane na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1378). W obu przypadkach dłużnik ma możliwość ubiegania się o umorzenie, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności powstałego zadłużenia na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) oraz art. 30 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Natomiast z art. 16 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych daje dłużnikowi tylko możliwość ubiegania się o umorzenie długu. Analiza przedstawionych wyżej regulacji prawnych nie dostarcza argumentów, które przemawiałyby za racjonalnością przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań, które pozbawiają dłużnika możliwości spłaty długu w sposób dla niego bardziej dogodny.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 15 maja 2008r.

Jolanta Fedak

DSR-I-0712-3-1-TW/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie braku możliwości ubiegania się dłużnika alimentacyjnego o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zadłużenia powstałego z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych (pismo znak: RPO-587309-III/08/JA), uprzejmie informuję:

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 z późn. zm.), organ właściwy wierzyciela (tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wierzyciela alimentacyjnego uprawnionego do zaliczki alimentacyjnej) może umorzyć należności dłużnika alimentacyjnego z tytułu wypłaconych zaliczek, a także wierzyciela z tytułu nienależnie pobranej zaliczki, uwzględniając sytuację dochodową i rodzinną tych osób.

Poza możliwością umorzenia należności dłużnika alimentacyjnego z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych, przepisy ww. ustawy nie przewidują innych form ograniczenia egzekucji tychże należności np. poprzez możliwość rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności.

Należy zgodzić się z opinią Pana Rzecznika, że zasadnym byłoby dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości spłaty przez dłużnika jego długu z tytułu wypłaconych zaliczek, w sposób bardziej dogodny niż przewidują to ogólne przepisy dotyczące postępowania egzekucyjnego.

Biorąc pod uwagę długość procesu legislacyjnego, ewentualna zmiana zapisów ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej nie jest możliwa, gdyż ustawa ta obowiązuje jedynie do 30 września 2008 r. - z dniem 1 października 2008 r. uchyla ją ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2007 r., Nr 192, poz. 1378), na mocy której, osoby uprawnione do alimentów, których egzekucja jest bezskuteczna, otrzymywać będą świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Dłużnicy

alimentacyjni, którzy zobowiązani będą do zwrotu, wraz z ustawowymi odsetkami, należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, na podstawie art. 30 ust. 2 ww. ustawy, będą mogli ubiegać się o umorzenie tych należności, ale także o odroczenie terminu ich płatności albo rozłożenie na raty.

/-/ Jolanta Fedak

RPO-587534-III/08/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, iż do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 192, poz. 1378 ze zm.) w zakresie, w jakim do członków rodziny zalicza się osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko.

Zgodnie z art. 9 ust. 1-2 tej ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują przy spełnieniu kryterium dochodowego osobie uprawnionej, t.j. osobie uprawnionej do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna, do ukończenia przez nią 18 roku życia albo w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nią 25 roku życia, a kiedy posiada orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności - bezterminowo. Ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego złożony w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej (art. 15 ust. 1-2 ustawy). Organ rozpoznający wniosek o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej dokonuje ustaleń w zakresie sytuacji dochodowej całej rodziny. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 12 rodzina to odpowiednio następujący członkowie rodziny: rodzice osoby uprawnionej, małżonek rodzica osoby uprawnionej, osoba, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia oraz dziecko, które ukończyło 25. rok życia otrzymujące świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), a także osoba uprawniona. Do rodziny nie zalicza się:

- a) dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego,

- b) dziecka pozostającego w związku małżeńskim,
- c) pełnoletniego dziecka posiadającego dziecko,
- d) rodzica osoby uprawnionej zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz.

Moje wątpliwości budzi konstrukcja powołanych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą one zaliczenia do członków rodziny osoby, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko. Kształt przepisu nakłada z jednej strony na rodzica obowiązek zdeklarowania się, czy wychowuje dziecko, a z drugiej strony obliguje organ do ustalenia, czy rodzic z inną osobą wychowuje, czy też nie, wspólne dziecko uprawnione do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Rekonstrukcję prawnego kształtu prawa rodziców do wychowania dziecka determinuje art. 48 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z nim ograniczenie bądź pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Tak zakreślona ochrona nakazuje uwzględnienie całego spektrum praw rodzicielskich związanych z wychowaniem dziecka. Prawo rodzica do wychowywania dziecka wiąże się nie tylko z wykonywaniem władzy rodzicielskiej, ale także z prawem do osobistej styczności z dzieckiem, z obowiązkami alimentacyjnymi, stosunkami rodzinnymi. Jakakolwiek ingerencja w te prawa zarezerwowana jest w polskim systemie prawa wyłącznie dla władzy sądowniczej. Środki prawne zabezpieczające ich dochodzenie nie tyle wymuszają realizację prawa rodziców przez władze publiczne, co zabezpieczają rodzinę i rodziców, na których spoczywa ciężar wychowania dziecka przed nadmierną i niepożądaną ingerencją władz. Żadne z rozstrzygnięć sądu związane z podziałem kompetencji pomiędzy rodziców w przypadku konfliktu między rodzicami, czy nawet zarządzeniami sądu, w przypadku zagrożenia dobra dziecka nie oznacza utraty prawa do wychowania dziecka. Stan taki w prawie rodzinnym można wiązać jedynie z sytuacją pozbawienia rodzica władzy rodzicielskiej i to wyłącznie wówczas, gdy przy zaistnieniu tej przesłanki sąd zdecydował o zakazie osobistej styczności z dzieckiem rodzica, przez co odebrał mu możliwość jakiegokolwiek wpływu na dziecko, a zatem i jego wychowanie.

Mając na względzie powyższe, uzasadnione wątpliwości budzić musi wiązanie skutków prawnych z jednostronnym oświadczeniem rodzica o wychowywaniu (bądź nie) dziecka, albo też ustaleniem tego faktu przez organ administracji. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04 wskazał, iż przepis art. 18 Konstytucji nakazuje podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami. Treść art. 2 pkt 12 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów została ukształtowana w taki sposób, że faktycznie osłabia te więzi, a nie umacnia je. Zaliczyć do członków rodziny w rozumieniu ustawy należy bowiem tylko tę osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko. Fakt wychowywania może być oceniany absolutnie dowolnie. Oświadczenie o niewychowywaniu dziecka, przy braku jednolitego kryterium, prowadzić może nie tylko do nadużyć, ale skutkować

utrwaleniem się w społeczeństwie przekonania, że zaniedbywanie obowiązków rodzicielskich aktualizuje obowiązek udzielenia pomocy socjalnej przez państwo (OTK ZU Nr 5/A/2007, poz. 5). Z kolei w orzeczeniu z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06, (OTK ZU Nr 5/A/2008, poz. 83) Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż wychowanie jako pojęcie konstytucyjne jest uwzględnione w art. 48 i art. 53 ust. 3 Konstytucji, w którym sformułowane jest prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, zwłaszcza religijnymi. Z przepisów tych wyraźnie wynika, że Konstytucja reguluje tylko jeden, „światopoglądowy” aspekt wychowywania, łączy pojęcie wychowywania z władzą rodzicielską i przyznaje pierwszeństwo wyboru metod i kierunku wychowywania rodzicom. Wychowywanie w rozumieniu tych artykułów oznacza zaszczepianie i umacnianie w dzieciach określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, zasad obyczajowych, moralnych i etycznych - przez świadomą działalność rodziców, albo, na gruncie art. 53 ust. 3 Konstytucji, wybrane przez nich instytucje np. szkoły czy związki wyznaniowe. Nie obejmuje ono natomiast wychowania jako dbałości o prawidłowy rozwój fizyczny i intelektualny (edukację), z czym wiąże się troska o materialne warunki egzystencji dziecka - obowiązki rodziców w tym zakresie są zakotwiczone w innych przepisach Konstytucji: art. 70-72, art. 18 oraz w pewnym sensie także art. 68 ust. 3, art. 70, art. 71 oraz art. 69 (zob. P. Sarnecki, uwaga do art. 48, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 1-2 oraz P. Sarnecki, uwaga do art. 53, tamże, s. 7-8).

Szersze odzwierciedlenie w normach prawnych znajduje natomiast wychowywanie na poziomie ustawowym, zwłaszcza jako element relacji między rodzicami i dziećmi. Prawo do wychowywania dziecka jest jednym z podstawowych elementów władzy rodzicielskiej (art. 95 Kro.) i ma na względzie kształtowanie osobowości dziecka, a w szczególności jego postaw emocjonalnych, światopoglądu i systemu wartości, obowiązkowości, umiejętności współżycia w rodzinie i poza nią (T. Smoczyński, Prawo rodzinne i opiekuńcze, Warszawa 1997, s. 141). Równocześnie wychowywanie jest także zjawiskiem ze sfery faktów, ponieważ o rzeczywistym wychowywaniu dziecka można mówić tylko wówczas, gdy całokształt kontaktów dziecka z osobą wychowującą wskazuje na prawidłowe kształtowanie przez wychowującego psychofizycznych relacji wychowanka ze społecznością, w jakich wspólnie żyją. Składa się na nie cały szereg relacji, począwszy od wskazywania dziecku właściwych wzorców po zarządzanie jego czasem wolnym i majątkiem (por. I. Sierpowska, Zaliczka alimentacyjna i obowiązki dłużników alimentacyjnych, [w:] Prawo pomocy społecznej, Warszawa 2007, s. 249), które wymagają - jak się wydaje - przede wszystkim stałej (lub regularnej) styczności z dzieckiem, natomiast już niekoniecznie wspólnego z nim zamieszkiwania czy utrzymywania go. Nie każdy więc rodzic biologiczny i nie każdy rodzic w sensie prawnym (osoba posiadająca władzę rodzicielską) będzie wychowywał dziecko w socjologicznym rozumieniu pojęcia „wychowanie”.

Wychowywanie dziecka (nawet w powyższym znaczeniu prawniczym) nie jest równoznaczne z obowiązkiem jego alimentacji. Obowiązek alimentacyjny, stanowiący wyraz solidarności rodzinnej, istnieje bowiem niezależnie od władzy rodzicielskiej: w świetle art. 133 § 1

Kro. pojawia się on z mocy prawa w momencie powstania więzi między rodzicami i dziećmi, a aktualizuje wtedy, gdy dziecko nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie i nie ma dochodów z własnego majątku, wystarczających na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania. O braku automatyzmu między tymi instytucjami świadczy również to, że alimenty mogą być zasądzone także - jeżeli odpowiada to zasadom współżycia społecznego - od osób niepowiązanych z dzieckiem więzami krwi i niewychowujących go, w tym od męża matki, niebędącego jego ojcem, albo od żony ojca, niebędącej jego matką (art. 144 § 1 Kro.). W praktyce sądowej i administracyjnej wyznacznikiem „wychowywania” jest najczęściej wspólne zamieszkiwanie, codzienna opieka i utrzymywanie dziecka (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 25 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 141/01).

W świetle powyższych rozważań zaliczenie do członków rodziny tylko osoby wychowującej wspólne dziecko z jego rodzicem nie wydaje się usprawiedliwione. Rodzic dziecka, który nie może wygzekwować alimentów zasądzonych na dziecko, a posiada jeszcze dziecko z nowego związku i wychowuje je wraz z nowym partnerem, w obawie przed utratą świadczenia z funduszu alimentacyjnego, np. z powodu przekroczenia kryterium dochodowego, może podejmować działania niekorzystne dla dziecka. Z punktu widzenia klauzuli ochrony rodziny, zawartej w art. 18 Konstytucji, skłanianie rodzica do niekorzystnych z punktu widzenia dziecka działań, np. wyeliminowanie drugiego rodzica z procesu wychowywania dziecka - w celu zabezpieczenia bytu dziecku (poprzez stworzenie przesłanek uprawniających do świadczenia z funduszu alimentacyjnego) jest w mojej ocenie absolutnie niedopuszczalne.

Wskazać także należy, iż „premiowanie” rodziny świadczeniem socjalnym z funduszu alimentacyjnego za cenę rezygnacji z wychowania dziecka jest naganne i niemożliwe do pogodzenia z zasadą ochrony rodziny, zawartą w art. 18 Konstytucji.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister o zajęcie stanowiska odnośnie możliwości przeprowadzenia odpowiedniej zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 15 stycznia 2009 r.

Jolanta Fedak

DSR-II-0700-30-1-UŻ/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Wielce Szanowny Panie Rzeczniku,

Odpowiadając na pismo z dnia 17 grudnia 2008 r, w sprawie określenia składu rodziny na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 192, poz, 1378, z późn, zm.), uprzejmie informuję:

Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy, pod pojęciem „rodziny” należy rozumieć odpowiednio następujących członków rodziny: rodziców osoby uprawnionej, małżonka rodzica osoby uprawnionej, osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia oraz dziecko, które ukończyło 25 rok życia otrzymujące świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), a także osobę uprawnioną. Do rodziny nie zalicza się:

- a) dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego,
- b) dziecka pozostającego w związku małżeńskim,
- c) pełnoletniego dziecka posiadającego dziecko,
- d) rodzica osoby uprawnionej zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz.

Z powyższego wynika, że, ustalając prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, w przypadku osób pozostających w związkach małżeńskich, do składu rodziny zawsze wlicza się małżonka. Wyjątkowo, w przypadku, gdy małżonek jest zobowiązany, tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd, do alimentacji dziecka uprawnionego do świadczeń z

funduszu alimentacyjnego, nie wlicza się go do składu rodziny. Natomiast w przypadku tzw. „rodzin zrekonstruowanych”, czyli rodzin, w których małżonek nie jest biologicznym ojcem dziecka zobowiązanym do jego alimentacji, jest on zawsze wliczany do składu rodziny.

Podobnie kształtuje się sytuacja, w przypadku rodzin, w których rodzice, wychowujący wspólnie dziecko, nie pozostają w związkach małżeńskich. Oznacza to, że, w sytuacji gdy rodzic jest zobowiązany do alimentacji na rzecz dziecka wychowywanego w tej rodzinie, nie należy go do tej rodziny wliczać. Natomiast, gdy jest to „rodzina zrekonstruowana”, czyli rodzic nie jest biologicznym ojcem dziecka uprawnionego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zobowiązanym na jego rzecz do alimentacji, ale z matką tego dziecka wychowuje wspólne dziecko, należy go do składu rodziny wliczać. Oczywiście sytuacja każdej takiej rodziny jest odrębna, dlatego też to wnioskodawca, którym najczęściej jest matka dziecka, decyduje, czy, wypełniając wniosek, wpisuje ojca dziecka do składu rodziny. Dodać należy, że wnioskodawca nie musi drugiego z rodziców do składu rodziny wpisywać w sytuacji, gdy nie wychowuje z nim wspólnie dziecka. W przypadku osób niepozostających w związkach małżeńskich, kształt rodziny na potrzeby ustalenia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego zależy więc od czynnika obiektywnego, jakim jest posiadanie przez rodziców, niepozostających w związku małżeńskim, wspólnego dziecka oraz czynnika subiektywnego, jakim jest wspólne jego wychowywanie w ramach tej rodziny. Matka dziecka, będąca wnioskodawczynią nie decyduje o tym, czy ojciec dziecka bierze udział w procesie wychowawczym dziecka, ale czy w ramach jednej rodziny, wspólnie z nią wychowuje dziecko. Rozwiązanie powyższe miało na względzie między innymi trudności, jakie wiązały się ze zdefiniowaniem pojęcia „wychowywanie dziecka”.

W związku z tym, pewna swoboda w ustalaniu składu rodziny, w przypadku rodziców niepozostających w związku małżeńskim, powoduje, że sytuacja rodziny może kształtować się mniej lub bardziej korzystanie w zależności od warunków finansowych drugiego z rodziców dziecka. W przypadku, gdy drugi z rodziców osiąga znaczne dochody może to spowodować, że wliczenie go do składu rodziny skutkować będzie przekroczeniem przez tę rodzinę kryterium dochodowego i rodzina ta nie nabydzie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Natomiast w sytuacji, gdy drugi z rodziców nie osiąga w ogóle dochodu, a znaczny dochód otrzymuje matka dziecka, wliczenie go do składu rodziny spowoduje obniżenie dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie i nabycie przez rodzinę prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Podkreślić należy, że to formalne wliczenie drugiego z rodziców dziecka do składu rodziny jest dokonywane jedynie w celu ustalenia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, gdyż wpływa na wysokość dochodu w przeliczeniu na osobę w rodzinie, i nie ogranicza w żadnym zakresie relacji pomiędzy drugim z rodziców a jego dzieckiem, które regulowane są przepisami prawa rodzinnego. Dlatego też nawet, jeżeli drugi z rodziców nie został wliczony do składu rodziny, nie oznacza to, że został w jakikolwiek sposób ograniczony w prawach do wychowywania tego dziecka, gdyż o tym może decydować jedynie sąd rodzinny.

W związku z powyższym, nie można się zgodzić z poglądem Pana Rzecznika, iż ustawa premiuje rodziny świadczeniem socjalnym za cenę rezygnacji z wychowywania dziecka. Z tego też powodu nie ma potrzeby dokonywania w niej zmian w tym względzie, gdyż rozwiązania w niej przewidziane nie naruszają konstytucyjnej zasady ochrony rodziny.

Łączę wyrazy szacunku

MINISTER

/-/ z up. Jarosław Duda

SEKRETARZ STANU

Pan
Bogdan KLICH
Minister Obrony Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie informuję, że wpłynęła do mnie skarga emerytowanego żołnierza zawodowego, dotycząca braku prawnych możliwości uzyskania przez niego z funduszu socjalnego, w świetle § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 października 2005 r. w sprawie funduszu socjalnego dla emerytów i rencistów wojskowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 216. poz. 1829) pomocy finansowej przeznaczonej dla jego syna. zaliczonego do osób niepełnosprawnych.

Powodem odmowy udzielenia tej pomocy, przez właściwe Wojskowe Biuro Emerytalne jest fakt, że wyrokiem sądu zainteresowany zobowiązany został do płacenia alimentów na dwoje swych dzieci i nie pozostaje z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym. Posiada jednak pełne prawa rodzicielskie i z uwagi na chorobę syna oraz konieczność ponoszenia wysokich kosztów jego leczenia, czuje się w obowiązku udzielenia mu dodatkowej pomocy finansowej.

Wysokość pobieranego świadczenia rentowego uzasadnia wystąpienie do właściwego Wojskowego Biura Emerytalnego o udzielenie mu pomocy z funduszu socjalnego, ustanowionego dla emerytów i rencistów wojskowych.

Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 z późn. zm.) osobom pobierającym emeryturę, rentę inwalidzką lub rentę rodzinną przysługuje prawo do świadczeń socjalnych. Świadczenia socjalne przysługują w przypadku zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych lub długotrwałej choroby osoby uprawnionej do zaopatrzenia emerytalnego albo członka jego rodziny oraz z innych przyczyn powodujących istotne pogorszenie warunków materialnych.

Treść art. 27 ust. 4 pkt 1 tej ustawy, zobowiązuje nadto Ministra Obrony Narodowej do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzaju świadczeń funduszu socjalnego, kryterium dochodu uprawniającego do korzystania z funduszu socjalnego, trybu i warunków przyznawania świadczeń

socjalnych, dokumentów stanowiących podstawę do przyznania świadczenia oraz sposobu przekazywania przyznanych świadczeń osobom pobierającym wojskowe zaopatrzenie emerytalne, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia jednolitego postępowania wojskowych organów emerytalnych oraz gospodarnego wykorzystania posiadanych środków, a także mając na względzie przede wszystkim osoby najbardziej potrzebujące.

Ustalone tym przepisem wytyczne dla Ministra Obrony Narodowej, dotyczące zakresu regulacji w drodze rozporządzenia, nie przewidują jednak możliwości ograniczenia kręgu uprawnionych do świadczeń z funduszu socjalnego, członków rodziny uprawnionego.

Przepis § 3 ust. 1 wyżej wskazanego rozporządzenia, stanowi jednak, że przy ustalaniu wysokości świadczeń socjalnych uwzględnia się następujących członków rodziny prowadzących ze świadczeniobiorcą wspólne gospodarstwo domowe: małżonka, dzieci niepozostające w związku małżeńskim własne oraz małżonka; a także przysposobione lub przyjęte na wychowanie w ramach rodziny zastępczej. Wyklucza on zatem możliwość otrzymania tej pomocy przez uprawnionego emeryta lub rencisty wojskowego, w przypadku nie pozostawania ze swym dzieckiem we wspólnym gospodarstwie domowym. Nie istnieje bowiem możliwość uwzględnienia tego dziecka przy ustaleniu wysokości świadczenia socjalnego.

Wprowadzenie treścią § 3 ust. 1 wyżej wskazanego rozporządzenia, ograniczenia prawa uprawnionych do świadczenia socjalnego członków rodziny, jedynie do pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, w mojej ocenie, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, czym narusza normę wynikającą z treści art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Brak jest bowiem szczegółowych wytycznych dotyczących możliwości ograniczenia wysokości świadczenia członkom rodziny, osoby uprawnionej, w przypadku ich długotrwałej choroby.

W mojej ocenie nadto bezspornym jest, że dzieci, których ojciec nie został pozbawiony przez właściwy sąd praw rodzicielskich i łoży w formie zasądzonych alimentów na ich utrzymanie, pozostają w dalszym ciągu jego najbliższą rodziną, nawet wówczas, gdy nie przebywają z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Pana Ministra o spowodowanie zbadania przedstawionego problemu.

Będę wdzięczny także za poinformowanie o zajęтым stanowisku w przedmiotowej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

2861/s/2

02.wrz.2008

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH RP

Pan dr Janusz KOCHANOWSKI

Al. Solidarności

77 00-090 Warszawa

Dotyczy: sprawy nr RPO-587868-IX-909/08/ZS.

Szanowny Panie,

Odpowiadając na pismo z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie świadczeń z funduszu socjalnego, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Stosownie do postanowień przepisów art. 27 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o *zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 z późn. zm.) osobom pobierającym emeryturę wojskową, wojskową rentę inwalidzka oraz wojskową rentę rodzinną przysługuje prawo do świadczeń socjalnych, jeżeli zaistnieją zdarzenia losowe, klęski żywiołowe, długotrwała choroba, bądź przyczyny powodujące istotne pogorszenie warunków materialnych.

Natomiast kryteria przyznawania pomocy materialnej z funduszu socjalnego określają przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 października 2005 r. w *sprawie funduszu socjalnego dla emerytów i rencistów wojskowych* (Dz. U. Nr216, poz. 1829).

Paragraf 3 rozporządzenia wskazuje, że przy ustalaniu wysokości świadczeń socjalnych uwzględnia się osoby prowadzące ze świadczeniobiorcą wspólne gospodarstwo domowe. Wymienione osoby to członkowie rodziny, wobec których emeryt, jako żywiciel ma prawne zobowiązania do utrzymywania ich i uczestniczą oni zarówno w podziale, jak i tworzeniu wspólnego dochodu rodziny.

Należy wskazać na dwa aspekty ograniczenia, to jest wysokości świadczenia oraz kręgu osób branych pod uwagę przy przyznaniu pomocy socjalnej.

Przyjęte limity wynikają z ograniczonej wielkości środków jakimi dysponują wojskowe biura emerytalne na cele socjalne. Ponieważ potrzebujących ciągle przybywa, tak więc ze względu na stosunkowo niewielkie pieniądze przeznaczone z budżetu państwa na świadczenia socjalne można wspierać tylko tych, którzy faktycznie ponoszą uszczerbek w dochodach.

Odnosząc się do sytuacji emerytów płacących alimenty na dzieci, należy przypomnieć poprzednie rozwiązania w tym zakresie. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie zakresu szczegółowych zasad korzystania ze świadczeń socjalnych przez osoby uprawnione do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego oraz członków ich rodzin (Dz. U. Nr 64, poz. 311 z późn. zm.) nie zawierało takich ograniczeń. W tym stanie rzeczy o pomoc socjalną występowali świadczeniobiorcy mający na utrzymaniu dorosłe osoby (dzieci, wnuki, synowe, zięciów itd.), jak również osoby na które byli zobowiązani płacić alimenty (na żonę, dzieci czy rodziców). Z drugiej zaś strony alimentowane żony występowały ze skargami, że to one ponoszą w większej części ciężar utrzymania i wychowywania dzieci, a byli mężowie wykorzystują je do otrzymania dodatkowych pieniędzy z funduszu socjalnego nie przekazując ich na cele dziecka. Tak więc nie zawsze starczało środków finansowych w danym roku dla tych emerytów i rencistów, którzy cierpieli niedostatek ze względu na wiek i stan zdrowia.

W 2007 r. został przygotowany projekt nowego rozporządzenia socjalnego, gdzie pod naciskiem świadczeniobiorców płacących alimenty oraz popierających ich protesty organizacji społecznych zostało zaproponowane odliczanie od dochodu kwot płaconych alimentów. Argumentowano to tym, że emeryt płaci alimenty, i nie może odliczyć ich od dochodu. Tym samym często nie kwalifikuje się do otrzymania świadczenia socjalnego, bowiem przekracza próg dochodowości.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom świadczeniobiorców wojskowych zaproponowano nowy zapis wyłączający z przychodu dodatek kombatancki oraz płacone alimenty.

Jednakże propozycja spotkała się z negatywną opinią Rządowego Centrum Legislacyjnego, które w piśmie RCL 142-1094/07 z dnia 14 września 2007 r. wyraziło następujący pogląd: *„Dodatkowo proponowane w projekcie rozporządzenia rozwiązania powinny realizować zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu mają być traktowani równo. A więc bez żadnych różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Odstępstwo od zasady równego traktowania wobec prawa powinno w szczególności odpowiadać kryterium proporcjonalności, tzn. waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania. W ocenie Rządowego Centrum Legislacji ukształtowanie przepisów projektu rozporządzenia w sposób preferencyjny osoby posiadające status kombatananta oraz osoby obciążonej wyrokiem alimentacyjnym jest sprzeczne z nakazem równego traktowania oraz jest sprzeczne z kryterium proporcjonalności. Po pierwsze na gruncie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin nie jest uzasadnione tworzenie preferencji dla osób posiadających status kombatananta, preferencje takie są zawarte w ustawach szczegółowych regulujących status prawny takich osób. Po drugie preferowanie osób, które wobec niezrealizowania ustawowego obowiązku alimentacyjnego zostały zobowiązane wyrokiem do*

świadczeń alimentacyjnych jest nieuzasadnione na gruncie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Regulacja taka jest natomiast dopuszczalna na gruncie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, która ma na celu, w szczególności niwelowanie skutków patologii społecznej (alkoholizm, narkomania, bezradność społeczna, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego). Mając powyższe na uwadze Rządowe Centrum Legislacyjne proponuje wykreślenie w § 4 ust. 1 pkt 5 i 6 projektu rozporządzenia albo przygotowanie odpowiedniego uzasadnienia dla proponowanych rozwiązań, które wyraźnie zwiększają dostęp do świadczeń socjalnych dla kombatantów oraz osób, które nie realizują dobrowolnie obowiązku alimentacyjnego.”

Bezsprzecznym jest, że emeryt, który wyrokiem sądu płaci alimenty i nie został pozbawiony praw rodzicielskich nad dzieckiem jest nadal jego najbliższą rodziną. Natomiast wspólne gospodarstwo z dzieckiem prowadzi matka i jest ono oparte na ich wspólnych dochodach, w skład których wchodzi otrzymanywane alimenty. Tak więc trudno uznać, że również ojciec prowadzi z tym dzieckiem wspólne gospodarstwo.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż świadczeniobiorcy płacący alimenty nie są bezwzględnie wykluczani z możliwości korzystania ze świadczeń socjalnych. Jeżeli spełniają kryterium dochodowości wynoszące: na jednego członka rodziny w wysokości nie przekraczającej 70% kwoty stanowiącej trzykrotność najniższej emerytury (obecnie 1.336,20 zł netto), a w przypadku osoby samotnie gospodarującej jest to 85% tej kwoty (obecnie 1.622,54 zł netto) i poza alimentami - partycypują w kosztach leczenia, bądź utrzymania alimentowanego dziecka, to mogą wystąpić z wnioskiem do wojskowego organu emerytalnego o zapomogę, przedstawiając odpowiednie dokumenty (zaświadczenia lekarskie o stanie zdrowia dziecka, faktury na zakupione dla dziecka lekarstwa czy zabiegi, na pomoce szkolne, opłacenie obozu czy kolonii, względnie dodatkowy przekaz pieniężny). Udokumentowane wydatki będą stanowiły podstawę do stwierdzenia istotnego pogorszenia warunków materialnych emeryta i przyznania mu pomocy socjalnej.

Zatem nie można twierdzić, że w świetle obowiązujących przepisów emeryci i renciści wojskowi obciążeni obowiązkiem alimentacyjnym są dyskryminowani, bądź eliminowani z podziału funduszu socjalnego.

Na zakończenie pragnę poinformować, że resort obrony narodowej wystąpił z nowelizacją wojskowej ustawy emerytalnej, która pozwoli w szczególnie uzasadnionych przypadkach przyznać zapomogę pieniężną osobie posiadającej dochód przekraczający określone kryterium dochodu.

Z poważaniem
/-/ Bogdan Klich

RPO-593521-III/08/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, iż do Rzecznika Praw Obywatelskich kierują skargi rodzice mający trudności w uzyskaniu świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie regulacje o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawarte w rozporządzeniu Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. nr L 149 z dnia 5 lipca 1971 r. ze zm.) i Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 (Dz.Urz. WE nr L 74 z dnia 27 marca 1972 r. ze zm.) - kopie przykładowych listów załączam.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1408/71 rozporządzenie stosuje się do pracowników najemnych lub do osób prowadzących działalność na własny rachunek lub do studentów, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku Państw Członkowskich i są obywatelami jednego z Państw Członkowskich lub są bezpaństwowcami lub uchodźcami, zamieszkałymi na terytorium jednego z Państw Członkowskich, jak i do członków ich rodzin i do osób pozostałych przy życiu. Określenie „członek rodziny” oznacza każdą osobę określoną lub uznaną za członka rodziny lub określoną, jako członek gospodarstwa domowego przez ustawodawstwo, na mocy, którego udzielane są świadczenia lub w przypadkach, określonych w art. 22 ust. 1 lit. a) i w art. 31, przez ustawodawstwo Państwa Członkowskiego, na którego terytorium ta osoba zamieszkuje; jednakże, jeżeli to ustawodawstwo uznaje za członka rodziny lub członka gospodarstwa domowego jedynie osoby wspólnie zamieszkujące i gospodarujące z pracownikiem najemnym lub osobą prowadzącą działalność na własny rachunek, lub studentem, warunek ten uważa się za ukończony, jeżeli osoba, o której mowa, pozostaje głównie na utrzymaniu tej osoby. W sytuacji, gdy ustawodawstwo Państwa Członkowskiego nie umożliwia odróżnienia członków rodziny od innych osób, do których się ono odnosi, termin „członek rodziny” rozumie się zgodnie ze znaczeniem nadanym mu w załączniku 1. W przypadku świadczeń dla osób niepełnosprawnych, przyznanych zgodnie z ustawodawstwem Państwa Członkowskiego wszystkim obywatelom tego państwa, spełniającym wymagane warunki, określenie „członek rodziny” obejmuje przynajmniej małżonka, dzieci niepełnoletnie lub pozostające na utrzymaniu pracownika

najemnego lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, lub studenta (art. 1 lit. f) i) i ii) rozporządzenia Rady nr 1408/71).

Rozdział 7 Tytułu III rozporządzenia Rady nr 1408/71 zawiera przepisy szczególne dotyczące świadczeń rodzinnych. Zgodnie z art. 73 tego rozporządzenia pracownik najemny lub osoba prowadząca działalność na własny rachunek, podlegający ustawodawstwu Państwa Członkowskiego są uprawnieni, w odniesieniu do członków swojej rodziny, którzy zamieszkują terytorium innego Państwa Członkowskiego do świadczeń rodzinnych przewidzianych przez ustawodawstwo pierwszego państwa, tak jakby zamieszkiwali oni terytorium tego państwa. Powyższy przepis tworzy, na korzyść pracownika podlegającego ustawodawstwu państwa członkowskiego innego niż to, na którego terytorium zamieszkują członkowie jego rodziny, uprawnienie do świadczeń rodzinnych przewidzianych przez ustawodawstwo państwa zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek. Zasadniczym celem, jaki ma spełnić ten przepis jest uniemożliwienie państwu członkowskiemu uzależnienia prawa do świadczeń rodzinnych od warunku zamieszkiwania członków rodziny na terytorium tego państwa, gdyż warunek taki stanowi przeszkodę w skorzystaniu przez pracownika wspólnotowego z prawa do swobodnego przepływu. W razie spełniania wszystkich warunków formalnych umożliwiających nabycie uprawnień do świadczeń rodzinnych, członek rodziny pracownika ubiegając się o przyznanie świadczeń rodzinnych może powoływać się bezpośrednio na zapisy art. 73 rozporządzenia Rady nr 1408/71.

Reguły „antyкумуляcyjne” stosowane w razie zbiegu praw do świadczeń rodzinnych przysługujących pracownikom lub osobom samodzielnie zarobkującym, a także członkom ich rodzin, zostały ustanowione w art. 76 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1408/71 oraz w art. 10 § 1 rozporządzenia Rady nr 574/72. W celu uniknięcia kumulacji praw do świadczeń przewidzianych przez ustawodawstwo państwa zatrudnienia z tymi świadczeniami, które są przewidziane przez ustawodawstwo państwa zamieszkania dzieci i/lub małżonka, ww. przepisy określają reguły pierwszeństwa zbiegających się norm. Muszą one być stosowane wtedy, gdy dana osoba ma równoległe prawo do dwóch różnych świadczeń rodzinnych, jak i wówczas, gdy prawo do takich świadczeń mają dwie różne osoby (rodzice) na to samo dziecko.

Faktem jest więc, że osoby, do których stosuje się przepisy rozporządzenia Rady nr 1408/71 podlegają obowiązkom i korzystają z praw wynikających z ustawodawstwa każdego Państwa Członkowskiego na tych samych warunkach, co obywatele tego Państwa (z zastrzeżeniem przepisów szczególnych zawartych w tymże rozporządzeniu).

W skargach kierowanych do Rzecznika pojawił się jednak problem związany z pojęciem „członek rodziny” stosowanym przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych. Przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) stanowi, że zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Z art. 16 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy wynika, iż

zasilek ten przysługuje niepełnosprawnemu dziecku, czyli dziecku w wieku do ukończenia 16 roku życia legitymującemu się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 3 pkt 9). Zgodnie zaś z art. 16 ust. 5 i 6 ww. ustawy, zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie przebywającej w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, jeżeli pobyt osoby i udzielane przez tę instytucję świadczenia częściowo lub w całości finansowane są z budżetu państwa albo z Narodowego Funduszu Zdrowia. Nie przysługuje również osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego.

W myśl art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem przysługuje matce lub ojcu dziecka albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie to przysługuje, jeśli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kryterium dochodowego. Nie przysługuje natomiast (art. 17 ust. 5), jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty socjalnej, zasiłku stałego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, została umieszczona w rodzinie zastępczej, w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym i korzysta w nim z całodobowej opieki albo w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji w placówce zapewniającej całodobową opiekę przez co najmniej 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem zakładów opieki zdrowotnej, osoba w rodzinie ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury na to dziecko, osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie.

Zarówno zasiłek pielęgnacyjny jak i świadczenie pielęgnacyjne mieszczą się w kategorii świadczeń rodzinnych zdefiniowanych w art. 1 lit. u) i) rozporządzenia Rady nr 1408/71, ponieważ z przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych wynika, że świadczenia te organy przyznają na podstawie prawnie zdefiniowanych warunków, bez żadnej indywidualnej i subiektywnej oceny, w celu wyrównania kosztów utrzymania rodziny, której członkiem jest niepełnosprawne dziecko.

Zgodnie z art. 23a ust. 1-3 ustawy o świadczeniach rodzinnych w przypadku, gdy członek rodziny osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, organ właściwy przekazuje wniosek wraz z dokumentami do marszałka województwa, który z kolei ustala, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów

zabezpieczenia społecznego. Przez członka rodziny należy rozumieć: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością rodzinie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne. Do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko (art. 3 pkt 16 ustawy).

W praktyce oznacza to, że za „członka rodziny” dla potrzeb ustalania prawa do świadczeń rodzinnych objętych systemem koordynacji uznaje się wszystkie osoby wymienione w art. 3 pkt 16 ustawy niezależnie od sytuacji faktycznej i prawnej tych osób, przykładowo: małżonków po rozwodzie posiadających wspólne dzieci, gdzie tylko jedno z rodziców sprawuje bezpośrednią pieczę nad dziećmi bądź rodziców dziecka, którzy nie są i nie byli małżeństwem i nie prowadzą wspólnego gospodarstwa domowego. Problem ujawnia się w sytuacjach kryzysowych, np. gdy rodzice dziecka pozostają w konflikcie, nie kontaktują się ze sobą. Zaniepokojenie budzi sytuacja, gdzie rodzic stanu wolnego wychowujący niepełnosprawne dziecko nie uzyskuje na czas świadczeń opiekuńczych wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż drugi rodzic wyjechał do pracy zagranicę. Dla ustalenia prawa do świadczeń opiekuńczych kluczowe znaczenie ma bowiem sam fakt ustalenia ojcostwa i wykonywania pracy poza granicami Polski. Okoliczności wskazane powyżej przynajmniej czasowo, np. ze względu na długotrwałość procedur, powodują, że sytuacja rodzica mieszkającego w Polsce i samodzielnie opiekującego się dzieckiem jest niekorzystna. Przepisy prawa nie przewidują bowiem żadnych wyjątków, które pozwoliłyby na przyznanie tychże świadczeń osobie nieaktywnej zawodowo np. opiekującej się niepełnosprawnym dzieckiem, o ile inny członek rodziny podlega reżimowi zabezpieczenia społecznego w jednym lub kilku państwach członkowskich.

Zwracając uwagę na problem pragnę podkreślić, że sytuacja taka może skutkować niemożnością zapewnienia dziecku niepełnosprawnemu szeroko pojętej rehabilitacji, a tym samym naruszać prawa dziecka.

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie, a także rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku wprowadzenia rozwiązań skuteczniej zabezpieczających sytuację niepełnosprawnych dzieci i ich bezpośrednich opiekunów.

Załącznik 2

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Jolanta Fedak

DSZ.II.0712-1-1/LA/09

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 13 stycznia 2009 r. znak: RPO-593521-III/08/JA, w sprawie stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w przypadku ubiegania się w Polsce o świadczenia rodzinne, uprzejmie wyjaśniam:

regulacje dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zostały zawarte w rozporządzeniu Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 roku w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, oraz rozporządzeniu Rady (EWG) Nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 roku, będącym rozporządzeniem wykonawczym do rozporządzenia Nr 1408/71. Z dniem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej stały się one częścią polskiego porządku prawnego i są źródłem prawa dla polskich instytucji, sądów i obywateli. Przepisy te powinny być stosowane w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich.

Zgodnie z art. 1 lit. u (i) i (ii) rozporządzenia 1408/71, „określenie „świadczenia rodzinne” oznacza wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, wyrównujące koszty utrzymania rodziny zgodnie z ustawodawstwem określonym w art. 4 ust. 1 lit. h, z wyłączeniem specjalnych zasiłków porodowych lub zasiłków z tytułu przysposobienia wymienionych w załączniku II”, „Określenie „zasiłki rodzinne” oznacza natomiast okresowe świadczenia pieniężne przyznawane wyłącznie w zależności od liczby oraz, w zależności od przypadku, a także od wieku członków rodziny”.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, świadczenia opiekuńcze, czyli zasiłek i świadczenie pielęgnacyjne są świadczeniami rodzinnymi, a zatem podlegają przepisom o koordynacji jak wszystkie świadczenia rodzinne.

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka została wyłączona z zakresu przepisów o koordynacji od dnia 7 lipca 2008 r., poprzez wpisanie jej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 592/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 do załącznika II.II „zasiłki specjalne z tytułu urodzenia lub

przysposobienia dziecka: Świadczenie to zostało uznane za samoistne, specjalne świadczenie porodowe, a tym samym mogło zostać wyłączone z zakresu koordynacji. Oznacza to, że od tego czasu świadczenie to jest przyznawane wyłącznie w oparciu o ustawodawstwo polskie.

Zgodnie z art. 1 lit. f (i) rozporządzenia 1408/71, określenie „członek rodziny” oznacza każdą osobę określoną lub uznaną za członka rodziny lub określoną jako członek gospodarstwa domowego przez ustawodawstwo, na podstawie, którego udzielane są świadczenia. Jednakże, jeżeli to ustawodawstwo uznaje za członka rodziny lub członka gospodarstwa domowego jedynie osoby wspólnie zamieszkujące i gospodarujące z pracownikiem najemnym, osobą prowadzącą działalność na własny rachunek lub studentem, warunek ten uważa się za spełniony, jeżeli osoba, o której mowa, pozostaje na jego utrzymaniu. W przypadku, gdy ustawodawstwo państwa członkowskiego nie umożliwia odróżnienia członków rodziny od innych osób, do których się ono stosuje, termin „członek rodziny” rozumie się zgodnie ze znaczeniem nadanym mu w załączniku I do ww. rozporządzenia.

W orzeczeniu (C-119/91) w sprawie *Una McMnamin*, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) uznał, iż nie pozostawanie w związku małżeńskim nie ma znaczenia dla celu przyznania świadczeń rodzinnych zgodnie z art. 73 rozporządzenia 1408/71 oraz art. 10 rozporządzenia 574/72.

W związku z powyższym, jeżeli na podstawie ustawodawstwa państwa zatrudnienia były współmałżonek oraz dziecko z tego związku zostaną uznane za członków rodziny pracownika, wówczas pracownik ten będzie uprawniony w tym państwie do świadczeń rodzinnych zgodnie z art. 73 rozporządzenia 1408/71.

W kwietniu 2008 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zajęło stanowisko, iż dla celów stosowania art. 10 rozporządzenia 574/71, mając na względzie definicję działalności zawodowej do celu stosowania ww. art. 10, zawartą w decyzji Komisji Administracyjnej Nr 207 oraz orzeczenie ETS w sprawie (C-543/03) *Oberhollenzer, Dodl*, osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne w Polsce można uznać (analogicznie jak osobę przebywającą na urlopie wychowawczym) za osobę „pozostającą podczas czasowego zawieszenia działalności zawodowej lub handlowej” w związku z potrzebą opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, gdyż okres taki uznaje się (w związku z opłacaniem za tą osobę składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe) dla celów nabycia uprawnień emerytalno-rentowych za okres składkowy, tak jak okres wykonywania działalności zawodowej czy urlopu wychowawczego.

W konsekwencji państwo zatrudnienia i zamieszkania członków rodziny (dzieci) jest państwem właściwym w pierwszej kolejności do wypłaty świadczeń rodzinnych (zgodnie z ustawodawstwem tego państwa), natomiast drugie państwo jest zobowiązane do wypłaty ewentualnej nadwyżki. Przyznanie świadczeń w państwie właściwym jest uzależnione wyłącznie od ustawodawstwa wewnętrznego tego państwa (w przypadku Polski m.in. od kryterium dochodowego).

Powyższa interpretacja uwzględnia przepisy wspólnotowe i ma na celu zabezpieczenie rodziców dzieci niepełnosprawnych, gdyż Polska, jako państwo właściwe w pierwszej kolejności będzie zawsze wypłacała świadczenia rodzinne w całości, zatem naszym zdaniem nie ma potrzeby dokonywania zmian w ustawodawstwie polskim.

Należy bowiem pamiętać, że ustawodawstwo polskie nie może być w kolizji z prawem wspólnotowym. Przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego są przepisami nadrzędnymi w stosunku do ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich, zatem interpretacja określenia „członka rodziny” oraz uprawnienie do świadczeń rodzinnych musi uwzględniać postanowienia ww. rozporządzenia i ustawodawstwa państwa zatrudnienia.

MINISTER
/-/Jolanta Fedak

RPO-594728-IX-906/08/WK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Jacek Kapica
Podsekretarz Stanu
Szef Służby Cywilnej

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Pan Jacek G. – starszy kontroler celny, zamieszkały w G. w sprawie niezgodności art. 43 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. -Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.) z art. 33 ust. 1 i 2, art. 65 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Przepis art. 43 ust. 1 wyżej powoływanej ustawy o Służbie Celnej stanowi, iż do funkcjonariusza celnego kobiety stosuje się przepisy prawa pracy dotyczące szczególnej ochrony pracy kobiet chyba, że przepisy niniejszej ustawy są dla niej korzystniejsze. Z kolei ust. 2 niniejszego artykułu określa, że art. 189 Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio. Natomiast art. 33 Konstytucji stanowi, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, społecznym i gospodarczym.

Wnioskodawca będący ojcem zastępczym małoletniego dziecka zwrócił się do Dyrektora Izby Celnej w Szczecinie o udzielenie urlopu macierzyńskiego. Dyrektor odmówił tego prawa informując, iż „funkcjonariuszowi mężczyźnie przysługują jedynie uprawnienia określone w art. 189¹ Kodeksu pracy, tj. jeżeli oboje rodzice lub opiekunowie dziecka są zatrudnieni, z uprawnień określonych w art. 148 pkt 3, art. 178 § 2, art. 186 § 1 i 2, art. 186¹-186⁵, art. 186⁷ i art. 188 może korzystać jedno z nich, do takich uprawnień zaliczamy m. in. prawo do urlopu wychowawczego”.

Rzecznik podziela wywód Dyrektora Izby Celnej w Szczecinie z dnia 30.05.2008 r. nr 420000-WKA-154-14/08-2/HW dotyczący braku subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy w stosunkach administracyjno-prawnych bez wyraźnego ich odesłania, jednakże regulujące niniejszy problem rozwiązania prawne w poszczególnych pragmatykach służbowych są odmienne.

Wymaga bowiem wyjaśnienia, iż art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. - Dz.U. z 2005 Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.) określa, że funkcjonariuszowi - kobiecie przysługują szczególne uprawnienia przewidziane dla pracowników według przepisów prawa pracy, jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z

ust. 2 tego artykułu, przepis ust. 1 stosuje się także do funkcjonariuszy - mężczyzn, w zakresie w jakim pracownicy mogą korzystać ze szczególnych uprawnień przewidzianych dla pracownic. Jeżeli oboje rodzice lub opiekunowie są zatrudnieni, z uprawnień może korzystać tylko jedno z nich. Niemalże identyczną regulację zawiera art. 77 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.). Natomiast art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. - Dz.U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.) stanowi, iż strażakowi -kobiecie pełniące służbę w Państwowej Straży Pożarnej przysługują uprawnienia przewidziane w przepisach prawa pracy dla kobiet, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Ustęp 4 niniejszego artykułu określa, że przepisy ust. 1-3 stosuje się także do strażaka - mężczyzny w zakresie, w jakim pracownicy mogą korzystać ze szczególnych uprawnień przewidzianych dla pracownic. Jeżeli oboje rodzice lub opiekunowie są strażakami, z uprawnień może korzystać tylko jedno z nich.

Z kolei przepis art. 183 § 1 Kodeksu pracy stanowi, iż pracownik, który przyjął dziecko na wychowanie i wystąpił do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka lub który przyjął dziecko na wychowanie jako rodzina zastępcza, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem, ma prawo do 18 tygodni urlopu na warunkach urlopu macierzystego, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10 roku życia. Przepisy art. 180 § 5-7 stosuje się odpowiednio. Zgodnie z § 2 niniejszego artykułu, jeżeli pracownik, o którym mowa w § 1, przyjął dziecko w wieku do 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, do 10 roku życia, ma prawo do 8 tygodni urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.

Z powyższego wynika, że mężczyźni - funkcjonariusze Straży Granicznej, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej mają prawo do korzystania z urlopu macierzyńskiego.

Rzecznik zdaje sobie sprawę z tego, że pierwotnie nabycie prawa do urlopu macierzyńskiego związane było wyłącznie z urodzeniem dziecka w czasie pozostawania w stosunku pracy, bez względu na staż pracy, rodzaj zatrudnienia i wymiar czasu pracy oraz z reguły przysługiwało wyłącznie kobiecie; jednakże współczesne regulacje odchodzą od tego typu rozwiązań przyznając to uprawnienie również mężczyznom i to nie koniecznie będącym biologicznymi ojcami.

Z tych też powodów należy stwierdzić, iż kwestionowany przez wnioskodawcę przepis może być niezgodny z określoną w art. 32 Konstytucji zasada równości oraz niezgodny z art. 33 Konstytucji nakazującym równe traktowanie kobiet i mężczyzn w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego oraz życia rodzinnego, a także warunków wykonywanej służby. Ponadto art. 18 Konstytucji stanowi, iż małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.), przesyłam Panu Ministrowi kopię wniosku zainteresowanego z załącznikami z uprzejmą prośbą o zbadanie sprawy i poinformowanie Rzecznika o zajętych stanowiskach.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 07 sierpnia 2008 r.

MINISTERSTWO FINANSÓW
PODSEKRETARZ STANU

SC/KS/0681/441/KNL/08/1506 PKPJ)

Pan
Stanisław Trociuk

Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na pismo ar RPO-594728-IX-906/08/WK z dnia 31 lipca 2008 r. dotyczące zapisów art. 43 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.), uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Przepis art. 43 ww. ustawy stanowi, że do funkcjonariusza celnego kobiety stosuje się przepisy prawa pracy dotyczące szczególnej ochrony pracy kobiet, chyba że przepisy niniejszej ustawy są dla niej korzystniejsze. Art. 189¹ Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio. Zgodnie z ww. przepisem, do funkcjonariusza celnego mężczyzny ma zastosowanie przepis art. 189 Kodeksu pracy, który stanowi, że jeżeli oboje rodzice lub opiekunowie dziecka są zatrudnieni, z uprawnień określonych w art. 148 pkt 3, art. 178 § 2, art. 186 § 1 i 2, art. 186¹-186⁵ art. 186 i art. 188 może korzystać jedno z nich. Funkcjonariusz celny mężczyzna może zatem skorzystać z uprawnień określonych w ww. przepisach. Brak odesłania do przepisu art. 183 Kodeksu pracy powoduje, że funkcjonariusz celny mężczyzna będący ojcem zastępczym małoletniego dziecka nie może skorzystać z urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Z tego też względu Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie odmówił funkcjonariuszowi celnemu Panu Jackowi G. udzielenia takiego urlopu.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że rozwiązania prawne regulujące niniejszy problem w pragmatykach służbowych innych służb mundurowych przyznają funkcjonariuszom - mężczyznom szerszy zakres uprawnień związanych z rodzicielstwem niż przysługujące funkcjonariuszom celnym. Kwestia ta została dostrzeżona przez kierownictwo Służby Celnej i w projekcie ustawy o Służbie Celnej z dnia 24 lipca 2008 r. rozszerzono zakres uprawnień związanych z rodzicielstwem przysługujących funkcjonariuszom celnym. W art. 144 powyższego projektu zawarty został zapis odsyłający w sposób ogólny do stosowania przepisów Kodeksu pracy dotyczących uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem. Art. 144 ww. projektu stanowi,

że do funkcjonariusza stosuje się przepisy określone w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.) dotyczące uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, chyba że przepisy niniejszej ustawy są korzystniejsze.

Po wejściu w życie ww. projektu ustawy funkcjonariusze celni będą korzystali z uprawnień związanych z rodzicielstwem na równi z pracownikami oraz funkcjonariuszami innych służb mundurowych.

Z poważaniem
PODESEKRETARZ STANU
/-/ Andrzej Parafinowicz

RPO-596390-IV/08/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
dr hab. Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

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

W świetle regulacji kodeksu postępowania cywilnego, uregulowanie opieki nad dzieckiem na czas trwania postępowania sądowego dokonywane jest na podstawie przepisów o postępowaniu zabezpieczającym. Jest to oczywiste zwłaszcza po nowelizacji kodeksu dokonanej ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz. U. nr 172, poz. 1804), którą uchylono art. 443 kpc, regulujący dotychczas kwestie rodzinno - prawne w trakcie postępowania o rozwód czy separację. Obecnie tymczasowe orzeczenie o formie sprawowania opieki nad dzieckiem -we wszelkich rodzajach postępowań - zapada na podstawie art. 755 i dalszych kpc, w trybie przewidzianym dla zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych.

Ustawodawca zdecydował się więc na jednolite unormowanie tymczasowego rozstrzygnięcia o losach przedstawionego roszczenia czy złożonego wniosku - niezależnie od faktu, że funkcje 'zabezpieczenia' wniosku dotyczącego władzy rodzicielskiej są przecież zupełnie inne od zabezpieczenia typowych roszczeń cywilnoprawnych, np. powództwa o ochronę dóbr osobistych. W przypadku tego pierwszego, nie istnieje wszak ryzyko, że brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia. Interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia można tutaj określić wyłącznie poprzez odwołanie do bardzo ogólnej przesłanki z art. 730¹ § 2 kpc, zgodnie z którym zabezpieczenia udziela się także wtedy, gdy jego brak uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie. Tę przesłankę zabezpieczenia (wprowadzoną również ustawą nowelizującą z dnia 2 lipca 2004 r.) doktryna wiąże właśnie z rozstrzygnianiem spraw z zakresu prawa rodzinnego (zob. Dariusz Zawistowski, *Postępowanie zabezpieczające. Komentarz*. Wybór orzeczeń, Oficyna, 2007, teza 3 do art. 730¹

kpc). Odnosząc tę przesłankę do spraw z zakresu opieki nad dzieckiem, to w istocie chodzi tutaj o decyzję, który z rodziców będzie sprawował bezpośrednią opiekę nad dzieckiem, mając na względzie jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka, już na etapie postępowania sądowego.

Niemniej jednak trudno nie zauważyć, że główne zasady postępowania zabezpieczającego są zaprojektowane na potrzeby dochodzenia 'klasycznych' roszczeń cywilnoprawnych, w których zabezpieczenie ma umożliwić przyszłą egzekucję. Do tych zasad, które determinują kształt postępowania zabezpieczającego, należy natychmiastowa wykonalność postanowień, 'odroczenie' doręczenia postanowienia obowiązanemu (art. 740 § 1 kpc) oraz niejawność postępowania w przedmiocie zabezpieczenia (art. 735 kpc). „Charakter postępowania zabezpieczającego, zwłaszcza jego szybkość oraz potrzeba działania przez zaskoczenie wobec dłużnika, wykluczają najczęściej możliwość wyznaczenia posiedzenia jawnego lub rozprawy. Samo bowiem doręczenie wezwania na posiedzenie jawne lub rozprawę opóźnia znacznie bieg postępowania i umożliwia dłużnikowi usunięcie przedmiotów, na których ma nastąpić zabezpieczenie, co mija się z celem postępowania zabezpieczającego” (Edmund Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 1998 r., s. 30-31). Niejawny charakter zabezpieczenia uwydatniła ostatnia nowelizacja, która wprowadziła wyraźny obowiązek rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym (por. 735 kpc z 738 kpc w poprzedniej redakcji, gdzie ta forma rozpoznania wniosku nie była obligatoryjna).

Od zasad tych ustawodawca przewidział jednak wyjątki, i tak np. w przypadku zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych postanowienie o zabezpieczeniu, jeśli nakłada jakiegokolwiek obowiązki na pozwanego, jest doręczane obowiązanemu bezpośrednio po wydaniu postanowienia (art. 755 § 2 kpc).

W wielu wypadkach zabezpieczenia roszczeń majątkowych, ustawodawca zrezygnował także z zasady niejawności postępowania: zabezpieczenie chociażby roszczeń o wynagrodzenie za pracę czy niektórych roszczeń alimentacyjnych następuje po przeprowadzeniu rozprawy (zob. art. 753¹, art. 754 kpc).

Jednak wyjątek taki nie jest przewidziany dla tymczasowych orzeczeń o opiece rodzicielskiej, podczas gdy trudno tutaj mówić o niezbędnym elemencie „zaskoczenia” innego uczestnika postępowania, i nieodwracalnych skutkach braku zabezpieczenia. We wszystkich sprawach, w których sąd rozstrzyga o władzy rodzicielskiej nad małoletnimi dziećmi (np. w sprawach o rozwód czy separację, bądź o uregulowanie opieki nad dzieckiem na podstawie art. 106 lub 107 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego), postanowienie o zabezpieczeniu z reguły zapada na posiedzeniu niejawnym, bez wysłuchania argumentów wszystkich uczestników postępowania i przeprowadzenia jakiegokolwiek dowodów.

W swoich skargach, kierowanych do Rzecznika, rodzice podkreślają również to, że zapoznają się z wnioskiem drugiego uczestnika w tym samym momencie, w którym doręczane jest im (natychmiast wykonalne) orzeczenie sądu, które zapadło na skutek takiego wniosku. Sytuację taką traktują jako nieproporcjonalną ingerencję w sferę stosunków rodzinnych.

Warto zauważyć, że w sytuacji, gdy rodzice żyją w rozłączeniu, sąd w zasadzie nie może oddalić wniosku o zabezpieczenie, gdyż kwestia miejsca pobytu dziecka wymaga bieżącego rozstrzygnięcia - w tym aspekcie po raz kolejny ujawnia się specyfika zabezpieczenia w sprawach rodzinnych. Jednak rozstrzygnięcie jest wtedy oparte wyłącznie na twierdzeniach wnioskodawcy, gdyż są to z reguły jedyne okoliczności znane sądowi rodzinnemu.

Rzecznik Praw Obywatelskich w praktyce swojej działalności spotkał się z sytuacjami, w których strona postępowania, wnosząca o zabezpieczenie, przedstawia twierdzenia np. o złym stanie zdrowia drugiego rodzica, często opisując jego zaburzenia psychiczne, utrudniające opiekę nad dzieckiem. Podważenie przez innego uczestnika takich ustaleń jest możliwe dopiero w zażaleniu, który to środek prawny nie zawsze okazuje się skuteczny. Pomijając już nawet konieczność zgromadzenia materiału dowodowego (np. zaświadczeń lekarskich) w krótkim, tygodniowym terminie, to przede wszystkim istotna jest okoliczność, że przed sądem odwoławczym również zrezygnowano z zasady bezpośredniości, tak istotnej przy rozstrzyganiu spraw rodzinnych.

Należy zauważyć, jak istotne są konsekwencje tymczasowego rozstrzygnięcia o opiece rodzicielskiej dla dalszych losów dziecka: w przypadku małoletnich dzieci, nawet kilkumiesięczna rozłąka z jednym z rodziców może zupełnie zmodyfikować relacje rodzinne, wytworzyć nowe więzi kosztem dotychczasowych, przerwać ciągłość relacji ze środowiskiem przedszkolnym czy szkolnym. Zwykle więc ten rodzic, który nie składał wniosku o zabezpieczenie, odczuwa zaistniałą sytuację jako postawienie przed faktem dokonanym. Bardzo często bowiem tymczasowe rozstrzygnięcie o formie sprawowania opieki rodzicielskiej determinuje treść ostatecznego orzeczenia, za kolejną zmianą środowiska wychowawczego dziecka muszą przemawiać bardzo silne argumenty.

Dlatego jest tak istotne, aby orzeczenie, nawet tymczasowe, o formie sprawowania opieki rodzicielskiej było rozstrzygnięciem pod każdym względem trafnym, optymalnym z uwagi na potrzeby emocjonalne i rozwojowe dziecka; ryzyko omyłki sądu powinno zostać zmniejszone do minimum. Takie cechy rozstrzygnięcia zapewniane są poprzez rozważenie argumentów wszystkich uczestników, zasadę bezpośredniości; tylko podczas jawnej rozprawy może nastąpić - na danym etapie procesowym - wszechstronne zbadanie okoliczności sprawy.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich nie istnieje obawa, że jawny tryb rozstrzygania sprawy o zabezpieczenie, poprzez dłuższy czas oczekiwania na orzeczenie, może zagrozić dobru dziecka. W sytuacjach skrajnych, zwłaszcza wtedy, gdy rozstrzygnięcie wykracza poza dyspozycję art. 106 bądź 107 k.r. i o., ale ogranicza władzę rodzicielską z uwagi na istotne nieprawidłowości w jej wykonywaniu, sąd może zawsze - bez przeprowadzenia rozprawy - wydać zarządzenie, które będzie natychmiast wykonalne (art. 109 k.r. i o., art. 569 § 2 kpc).

Podsumowując: zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne jest rozważenie takich zmian legislacyjnych, które zapewnią rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie w sprawie dotyczącej

opieki rodzicielskiej najawnym posiedzeniu sądowym (przy zachowaniu zasady natychmiastowej wykonalności orzeczeń). Nie wszystkie reguły zabezpieczenia roszczeń cywilnych, zwłaszcza majątkowych, okazują się równie skuteczne i racjonalne w regulacji stosunków rodzinnych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie swojego stanowiska w sprawie.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

DL-P-II-0760-10/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik
Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 listopada 2008r. Nr RPO-596390-IV/08/BB, w przedmiocie rozważenia zmian legislacyjnych zapewniających rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie w sprawach dotyczących opieki rodzinnej na jawnym posiedzeniu sądowym, uprzejmie przedstawiam, co następuje:

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku zmieniająca Kodeks postępowania cywilnego (przede wszystkim w zakresie postępowania egzekucyjnego) uchyliła art. 443¹ k.p.c. oraz nadała nowe brzmienie art. 755 k.p.c, zgodnie z którym jeżeli przedmiotem zabezpieczenia nie jest roszczenie pieniężne, sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni, nie wyłączając sposobów przewidzianych do zabezpieczenia roszczeń pieniężnych. W szczególności na mocy § 1 pkt 4 tego artykułu sąd może uregulować sposób roztoczenia pieczy nad małoletnimi dziećmi.

Jak się wydaje, zamiarem ustawodawcy było, aby przepis art. 755 § 1 pkt 4 k.p.c. objął nie tylko przedmiot regulacji dawnego art. 443 k.p.c. który dotyczył spraw o rozwód, o separację i o unieważnienie małżeństwa, ale także wydawanie postanowień zabezpieczających w sprawach opiekuńczych. Nie można jednak pominąć, że w sprawach opiekuńczych stosowany jest w tym zakresie także art. 569 § 2 k.p.c. dotyczący zarządzeń wydawanych przez sąd opiekuńczy w nagłych wypadkach. Podstawę materialnoprawną tych zarządzeń stanowi art. 109 § 1 k.r.o. Przesłanką zastosowania tego przepisu jest zagrożenie dobra dziecka. Przyjęte w praktyce jest stosowanie art. 569 § 2 k.p.c. zarówno do wydawania postanowień kończących postępowanie w sprawie, jak i do postanowień wydawanych na czas postępowania. W tym drugim wypadku stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu zabezpieczającym. Z istoty rzeczy (nagłość spraw) postanowienia są wydawane zazwyczaj na posiedzeniu niejawnym.

Również postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, czy to w sprawach rozwodowych, czy to w sprawach opiekuńczych, są wydawane, jak trafnie podniesiono w piśmie, na posiedzeniu niejawnym, ponieważ nie przewidziano w tym zakresie odstępstwa od zasady wyrażonej w przepisach ogólnych.

W tej sytuacji wydaje się, że zachodzi potrzeba delimitacji zakresu zastosowania art. 755 i art. 569 § 2 k.p.c. w sprawach opiekuńczych; w sytuacji nagłej lub w razie potrzeby podjęcia działania z urzędu, należy zastosować tryb art. 569 § 2 k.p.c. W pozostałych wypadkach mógłby być stosowany art. 755 k.p.c.

W większości omawianych spraw stronami są osoby znajdujące się w głębokim konflikcie, który uniemożliwia uzyskanie porozumienia co do ich małoletniego dziecka. Ofiarą tych konfliktów jest wówczas przede wszystkim dziecko. W celu zabezpieczenia jego dobra np. ustalenia jego miejsca pobytu, ochrony przed uprowadzeniem czy uzyskania kontaktów z drugim z rodziców, konieczne jest podejmowanie decyzji przez sąd.

Należyte udzielenie ochrony prawnej ma miejsce wtedy, gdy następuje bez zbędnej zwłoki, a gdy jest taka potrzeba - także tymczasowo. W sprawach dotyczących opieki nad dzieckiem odpowiednio szybkie działania powinny być jednym z priorytetów postępowania, a w przypadkach nagłych stają się wręcz koniecznością. Takie ukształtowanie regulacji dotyczących postępowania w sprawach opiekuńczych wynika nie tylko z oczywistych racjonalnych konkluzji związanych z nałożonymi na wymienione postępowanie celami, ale jest również wynikiem zobowiązań przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską w ramach europejskiego i międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Zgodnie bowiem z art. 7 Europejskiej Konwencji o Wykonywaniu Praw Dziecka, sporządzonej w Strasburgu w dniu 25 stycznia 1996 r. (Dz. U. z 2000 r., Nr 107, poz. 1128), prowadząc postępowanie sąd ma obowiązek szybkiego działania w celu uniknięcia nieuzasadnionej zwłoki, a także jest niezbędne istnienie przepisów zapewniających bezzwłoczne wykonanie orzeczeń, przy czym - w przypadkach pilnych — sąd powinien mieć, jeśli zachodzi taka potrzeba, prawo zarządzenia natychmiastowego wykonania orzeczeń. Regulacja ta odpowiada art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526), który nakazuje by we wszystkich postępowaniach dotyczących dzieci sprawą nadrzędną było najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka

Postępowanie zabezpieczające jest postępowaniem ubocznym w stosunku do głównego postępowania opiekuńczego. Rozstrzygnięcie, mimo że wydane na określony w nim czas, może na żądanie zobowiązanego być w każdym czasie zmienione lub uchylone, gdy odpadnie lub zmieni się przyczyna zabezpieczenia (art. 742 k.p.c). Uczestnikom postępowania przysługuje środek zaskarżenia wydanego przez sąd orzeczenia zabezpieczającego w postaci zażalenia, a tym samym poddania go kontroli instancyjnej sądu odwoławczego (art. 741 k.p.c).

Jednakże z uwagi na wzajemną relację art. 569 § 2 k.p.c. i 755 k.p.c. można rozważyć przyjęcie zmiany art. 755 k.p.c. polegającej na tym, że sąd rozwodowy lub sąd opiekuńczy stosują

art. 755 k.p.c. jeżeli potrzeba interwencji nie jest nagła i nie wymaga działania z urzędu (zwykły wniosek o uregulowanie stosunków na czas postępowania). W takich sytuacjach postanowienie byłoby wydawane po przeprowadzeniu rozprawy.

Ponadto można również rozważyć zmianę art. 445¹ k.p.c, polegającą na tym, że w sytuacji nagłej lub wymagającej działania z urzędu znajduje zastosowanie tylko art. 569 § 2 k.p.c. i właściwy byłby tylko sąd rodzinny, choćby nawet toczyła się sprawa rozwodowa. Wtedy postanowienie powinno być wydane na posiedzeniu niejawnym.

Mając powyższe na uwadze pragnę poinformować, że przedstawione przez Pana stanowisko zostanie wykorzystane w pracach legislacyjnych dotyczących postępowania egzekucyjnego prowadzonych obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Zbigniew Wrona
PODSEKRETARZ STANU

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Zgodnie z art. 90d ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. z 2004 r. Dz. U. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy w rodzinie tej występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, alkoholizm lub narkomania, a także gdy rodzina jest niepełna lub wystąpiło zdarzenie losowe, może otrzymać stypendium szkolne, o ile nie otrzymuje innego stypendium o charakterze socjalnym ze środków publicznych. Przepis art. 90f stanowi, iż regulamin udzielania stypendiów uchwala rada gminy i to na gminie ciąży obowiązek dokonania ich wypłaty. Stypendia te były dofinansowywane w znacznej mierze z budżetu państwa poprzez dotacje w ramach Narodowego Programu Stypendialnego.

Ostatnie wypowiedzi kierownictwa Ministerstwa Edukacji Narodowej, a także publikacje prasowe zawierające wypowiedzi przedstawicieli samorządów i szkół, wskazują, iż przyjęty przez Rząd program oszczędności środków budżetowych dotknie także fundusz stypendialny. Zapewnienia, iż w bieżącym roku szkolnym nie braknie środków na wypłatę stypendiów są ważne i należy odnieść się do nich z zadowoleniem. Nie może to jednak przesłaniać problemu w kontekście kolejnego roku szkolnego.

Wypłata stypendiów szkolnych jest obowiązkiem ustawowym i nikt nie zwolni samorządów z dokonania ich wypłat. Dotychczasowe dopłaty z funduszu stypendialnego stanowiły istotną pomoc dla samorządów gminnych. Pozbawienie samorządów tych dopłat może spowodować w wielu gminach poważne perturbacje. Z zadowoleniem przyjmuję zapewnienia, iż środków na drugie półrocze resort edukacji będzie szukał w funduszach unijnych. Moje, a sądzę także obawy bezpośrednio zainteresowanych rodziców, jak i samorządów, budzą jednak dwie kwestie. Po pierwsze, czy z funduszy unijnych będzie można wykorzystać środki na te dopłaty, czy

odpowiednie środki w tych funduszach są zabezpieczone oraz czy ich wykorzystanie nie spowoduje, iż zostaną obcięte środki na inne cele, na które fundusze unijne zostały przeznaczone. Po drugie, mowa jest tylko o drugim półroczu 2009 r. Pojawia się zatem pytanie o lata kolejne. Środki budżetowe na ten cel, ograniczone względu na kryzys finansowy, będą przecież potrzebne nadal, a trudno się pogodzić z faktem, iż cięcia uderzą one w najuboższych, a w tym przypadku także w dzieci.

Dlatego działając w oparciu o przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Minister o ustosunkowanie się do powyższych uwag i przedstawienie planów Ministerstwa Edukacji Narodowej mających na celu rozwiązania powyższych problemów.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, 16 kwietnia 2009 r.

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DZSE-040I/7/CZ/2009

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

odpowiadając na wystąpienie Pana Ministra (RPO-608843-1/09/KJ) w sprawie ograniczenia środków finansowych na oświatę uprzejmie wyjaśniam:

Ministerstwo Edukacji Narodowej w dniu 26 marca 2009 r. otrzymało od Pani Elżbiety Suchockiej - Roguskiej Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów pismo, z którego wynika, że ostateczne rozstrzygnięcia dotyczące ograniczeń w realizacji rezerwy celowej budżetu państwa Nr 30 „Dofinansowanie Narodowego Programu Stypendialnego” nastąpi w czerwcu br.

Na chwilę obecną Ministerstwo Edukacji Narodowej nie może podać ostatecznego rozstrzygnięcia wysokości dotacji z budżetu państwa na realizację stypendiów i zasiłków szkolnych w okresie wrzesień - grudzień 2009 r.

Jednocześnie w chwili obecnej trudno jest określić wysokość środków, jakie będą dostępne w kolejnym roku budżetowym na dofinansowanie pomocy materialnej dla uczniów.

Natomiast biorąc pod uwagę fakt przeznaczania stypendiów szkolnych na dofinansowanie wydatków edukacyjnych Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowuje działania, które wzmocnią oddziaływanie edukacyjne i opiekuńcze szkół wobec uczniów z klas I-III szkoły podstawowej. Na realizację ww. działań przeznaczone będą zarówno środki krajowe, jak również, w miarę możliwości, środki z Priorytetu 3 „Wysoka jakość systemu oświaty” Działanie 3.3. „Poprawa jakości kształcenia”. Na lata 2009 - 2013 istnieje możliwość wykorzystania na ten cel ok. 800 mln - 1 mld zł.

Nie udało uzyskać się zgody na zaangażowanie środków Unii Europejskiej na zwiększenie realizacji stypendiów szkolnych. W ramach priorytetu IX stypendia mogą być przyznawane wyłącznie uczniom zdolnym z terenów wiejskich. Dlatego też Ministerstwo Edukacji Narodowej będzie dążyło do większego zaangażowania środków priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał

Ludzki w realizację pomocy dla uczniów w innych niż stypendia formach. Na realizację ww. priorytetu przewidziano środki w wysokości 1,7 mld euro na lata 2008-2013.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Włodkowski

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-610441-III/09/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Wielce Szanowna Pani Minister

Zgodnie z zapowiedzią premiera Donalda Tuska i ministra finansów Jacka Rostowskiego z 3. lutego 2009 wprowadzenie oszczędniejszego systemu zarządzania budżetami resortów zostało poprzedzone dokonaniem szczegółowego przeglądu wszystkich pozycji wydatków resortów oraz rozważeniem od początku, na ile określone wydatki są rzeczywiście konieczne. Zaplanowane przez Radę Ministrów ograniczenia wydatków nie obejmą rent, emerytur, płac i najbardziej zasadniczych zobowiązań państwa.

Także w dniu 3 lutego br. Rada Ministrów przyjęła nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W ramach realizacji przepisów ustawy przewiduje się między innymi:

- wprowadzenie bezpłatnej obdukcji lekarskiej u lekarza pierwszego kontaktu i wydawanie przez lekarza pierwszego kontaktu lub lekarza pełniącego ostry dyżur w szpitalu bezpłatnego zaświadczenia lekarskiego;

- więcej pieniędzy dla gmin oraz samorządów wojewódzkich na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie; warunkiem ubiegania się o dodatkowe środki finansowe z programów przygotowanych przez ministra pracy będzie wypełnienie obowiązku opracowania i realizacji programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie;

- możliwość natychmiastowego zabrania dziecka z domu, w którym w wyniku przemocy zagrożone jest jego życie lub zdrowie zagrożonego przemocą przez właściwie przeszkolonych pracowników socjalnych będą mogli zabrać dziecko z domu; pracownik socjalny będzie mógł wykonać tę czynność tylko przy udziale Policji lub pracowników służby zdrowia;

- poprawę współpracy służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie pod nadzorem wojewody, który będzie miał również obowiązek powołania Wojewódzkiego Koordynatora realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej finansuje dziś szereg ważnych z punktu widzenia potrzeb dzieci i rodziny programów polityki społecznej, program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzine. Sprawna realizacja istniejących przedsięwzięć resortu, także odnośnie do rozwoju rodzinnej opieki zastępczej, oraz zaplanowanych na rok bieżący programów nabiera szczególnego znaczenia dla dzieci i rodzin w sytuacji kryzysu systemu finansowego.

W moim przekonaniu realizacja wszystkich wymienionych zadań musi się wiązać z nakładami finansowymi oraz ze wzmocnieniem roli Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, Gminnych i Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej.

Sytuację dzisiejszą należy także widzieć w kontekście danych mogących świadczyć o pogorszeniu się opieki nad dzieckiem. W 2008 roku Rzecznik Praw Obywatelskich przygotował 48 wystąpień związanych z ochroną prawa dziecka do opieki socjalnej i wychowania w rodzinie - o 60% więcej niż w roku 2007. Z kolei prawa do bezpiecznego rozwoju, ochrony przed przemocą i demoralizacją dotyczyły 44 wystąpienia - trzykrotnie więcej niż w poprzednim roku.

Wobec powyższego, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt- Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z póź. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat planu realizacji dotychczasowych zamierzeń resortu wobec dzieci i rodzin w zmienionej sytuacji finansowej, a także o podjętych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej działaniach zaradczych na rzecz ochrony dzieci i rodzin, które znajdują się obecnie w sytuacji największego zagrożenia skutkami kryzysu.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2009 r

DPS-IIA-0700-1271 14MB/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Wielce Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na apel zawarty w piśmie z dnia 11 marca 2009 r. znak: RPO-610441-III/09/JS dotyczący konieczności podjęcia działań zaradczych na rzecz ochrony dzieci i rodzin w sytuacji kryzysu finansowego, uprzejmie informuję:

Decyzje o wprowadzeniu oszczędnościowego systemu zarządzania budżetami resortów, w zakresie kompetencji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, nie dotyczyły wstrzymania działań, które wiążą się z zapewnieniem bezpieczeństwa rodzin, zwłaszcza tych w których wychowują się dzieci. Tak więc podejmowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej działania w omawianym zakresie są w dalszym ciągu realizowane.

Do działań tych należy przede wszystkim zaliczyć realizację Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania: Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, zmiany legislacyjne w obszarze systemu świadczeń rodzinnych czy też projektowane zmiany, których celem jest zwiększenie opieki nad dziećmi do lat trzech.

Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008r, Nr 115, poz. 728 ze zmianami) dożywianie dzieci jest zadaniem własnym obowiązkowym gminy (art. 17ust.1 pkt. 14). Jako zadanie własne jest ono realizowane w ramach środków własnych gminy.

Od wielu lat Rząd wspiera finansowo gminy w realizacji bezpłatnego dożywiania uczniów szkół do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej. W dniu 29 grudnia 2004r. przyjęta została przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zmianą). Zgodnie z art. 13 planowane środki budżetu państwa na realizację programu nie mogą być niższe niż 500 mln zł. rocznie. Środki te planowane są w budżetach wojewodów oraz w rezerwie celowej budżetu państwa. Tak więc zaplanowana w ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc

państwa w zakresie dożywiania” łączna wielkość środków w latach 2006 - 2009 nie może być niższa niż 2 mld. zł.

W trakcie realizacji programu w kolejnych latach wielkość środków wydatkowanych na realizację programu przedstawiała się następująco

rok 2006 - środki budżetu państwa 484.164.329 zł., środki własne gmin - 265.559.388 zł. -łączne wydatki na realizację programu - **749.723.717 zł.**

rok 2007 - środki budżetu państwa 527.107.262 zł., środki własne gmin - 283.972.501 zł. -łączne wydatki na realizację programu - **811.079.763 zł.**

rok 2008 - środki budżetu państwa 527.185.875 zł., środki własne gmin - 281.202.864 zł. -łączne wydatki na realizację programu - **808.388.739 zł.**

Jak wynika z powyższego zestawienia w kolejnych latach tak wydatki budżetu państwa jak i wydatki środków własnych gmin były wyższe niż przewidziane w ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. W poprzednich latach wszystkie wnioski wojewodów, na środki finansowe przewidziane w budżecie państwa były realizowane w 100% i w żadnym województwie nie zostały zmniejszone wnioskowane przez wojewodów kwoty. Wnioski wojewodów odzwierciedlały potrzeby na środki finansowe budżetu państwa, uzgodnione z gminami, na realizację programu w poszczególnych województwach.

Dodać należy, że wojewodowie w latach 2007 - 2008 przenieśli na realizację programu wieloletniego, w ramach posiadanych uprawnień, dodatkowe środki, dlatego środki budżetu państwa są wyższe niż zaplanowane w ustawach budżetowych na te lata.

Więcej też niż planowano w ustawie o ustanowieniu programu wydatkowały gminy ze środków własnych. Jednocześnie pragnę poinformować, że w roku 2008 nie było dzieci, uczniów lub osób dorosłych tj. beneficjentów programu, którzy spełniali określone ustawą, podwyższone kryterium dochodowe uprawniające do bezpłatnej pomocy, a którzy nie byli objęci programem ze względu na brak środków.

W ustawie budżetowej na rok 2009 została zwiększona o 50 mln zł, z 500 mln zł do 550 mln zł., wielkość środków rezerwy celowej budżetu państwa, które zostały przeznaczone na realizację programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Dodatkowo, przeprowadzona w roku 2008 nowelizacja ustawy z dnia 29 grudnia 2005r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” pozwoliła na udzielanie pomocy w formie posiłku głodnym dzieciom i uczniom, bez konieczności ustalania sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego. W moim przekonaniu działanie te pozwolą na jeszcze skuteczniejsze udzielanie pomocy uczniom i dzieciom wymagającym wsparcia w zakresie dożywiania.

Dodatkowo informuję, iż realizacja programu wieloletniego jest monitorowana na bieżąco, a wojewodowie zostali poinformowani o przewidywanej wielkości środków na realizację programu w poszczególnych transzach w roku 2009.

Jednocześnie pragnę zapewnić, że w sytuacji ewentualnego zagrożenia prawidłowej realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, Rząd podejmie stosowne działania przeciwdziałające takiej sytuacji.

Działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, w porównaniu z poprzednimi latami, nabierają coraz większego znaczenia zwłaszcza w kontekście projektowanych zmian do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, o czym był Pan Rzecznik informowany we wcześniejszej korespondencji.

Środki finansowe przeznaczone w roku bieżącym na realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie nie zostały zmniejszone i kształtują się na poziomie 17 mln. zł. W latach kolejnych, w związku z dokonaniem zmian w Krajowym Programie, planowane jest zwiększenie środków finansowych na wsparcie samorządów gminnych w rozwoju działań profilaktycznych jako najlepszej formy pomocy rodzinom zagrożonym

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało projekt „Założeń ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem”, którego celem jest wdrożenie rozwiązań systemowych, pozwalających w kolejnych latach - przede wszystkim dzięki intensywnie prowadzonej profilaktyce i pracy z rodziną - ograniczyć liczbę dzieci umieszczanych poza rodziną. W sytuacji zaś bezwzględnej potrzeby oddzielenia dziecka od rodziny - dzięki wzrostowi liczby profesjonalnych rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka - proponowane rozwiązania zmniejszy ryzyko umieszczenia dziecka w opiece instytucjonalnej. Zakłada się, że w dłuższej perspektywie czasowej zmiany te zaowocują obniżeniem kosztów funkcjonowania całego systemu sprawowania opieki zastępczej nad dzieckiem i odwrócą obecną niekorzystną tendencję wzrostową w odniesieniu do liczby dzieci umieszczanych poza rodziną własną.

W dniu 26,02.2009 r. projekt „Założeń” został skierowany pod obrady Rady Ministrów. Ich zaakceptowanie przez Radę Ministrów umożliwi prace nad projektem ustawy.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w zakresie systemu świadczeń rodzinnych, zgodnie z obowiązującym prawem, przygotowuje weryfikację kwoty świadczeń rodzinnych oraz wysokości kryterium dochodowego, z uwzględnieniem przeprowadzanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin.

Proponuje się, by od 1 listopada 2009 r. zostało podwyższone kryterium dochodowe warunkujące prawo do świadczeń rodzinnych (które pozostaje na tym samym poziomie od 2004 r.) oraz większość świadczeń rodzinnych (w tym w największym stopniu - dodatku dla rodzin wielodzietnych oraz zasiłku rodzinnego). Nowe kwoty, będące wynikiem uzgodnień w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, zostaną ogłoszone do dnia 15 sierpnia 2009 r.

W Departamencie Świadczeń Rodzinnych przygotowano materiały dotyczące weryfikacji: Informację o sytuacji dochodowej rodzin z dziećmi na utrzymaniu, Informację o realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych w latach 2006-2008 oraz Propozycję weryfikacji kwot świadczeń

rodzinnych i kryteriów dochodowych. Powyższe dokumenty, wraz z wynikami przeprowadzonych przez IPiSS na zlecenie MPiPS badań progu wsparcia dochodowego rodzin, zostały przekazane w dniu 2 kwietnia 2009 roku pod obrady Komitetu Rady Ministrów.

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są prace dotyczące zmian do ustawy o świadczeniach rodzinnych. Najważniejsze zmiany obejmą zniesienie kryterium dochodowego warunkującego prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, wyłączenie z pojęcia dochodu, na podstawie którego ustalane jest prawo do świadczeń rodzinnych otrzymywanych przez uczniów czy studentów, stypendiów za wyniki w nauce, a także powiązanie wysokości zasiłku z dodatkiem pielęgnacyjnym.

Projekt ustawy jest po uzgodnieniach międzyresortowych i został skierowany na Komitet Rady Ministrów.

Kolejnymi działaniami, mającymi na celu zapewnienie bezpieczeństwa rodzin, zwłaszcza wychowujących dzieci, są trwające w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prace nad opracowaniem założeń ustawy o formach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Celem strategicznym projektowanej regulacji jest realne wsparcie wzrostu liczby urodzeń, oraz wsparcie rodziców w procesie wychowywania dzieci. Projektowane rozwiązania z jednej strony racjonalizują zasady tworzenia i funkcjonowania żłobków, z drugiej natomiast określają ramy i standardy tworzenia i działania alternatywnych form opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat, co zagwarantuje dostęp do zróżnicowanej opieki znacznie większej liczbie rodzin, podnosząc jednocześnie jakość oferowanych usług.

Na zakończenie pragnę podkreślić, że w sytuacji ewentualnego zwiększającego się zagrożenia rodzin skutkami kryzysu systemu finansowego, Rząd podejmie stosowne działania mające na celu zmniejszenie negatywnych skutków kryzysu.

Łączę wyrazy szacunku
MINISTER
z up. /-/ *Jarosław Duda*
SEKRETARZ STANU

RPO-613140-X/09/AA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

Na podstawie przepisów art. 9 i art. 15b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (jt. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), matce lub ojcu albo opiekunowi prawnemu (lub opiekunowi faktycznemu) przysługuje dodatek z tytułu urodzenia dziecka oraz jednorazowa zapomoga.

Stosownie do noweli tych przepisów, dokonanej w art. 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 237, poz. 1654), wspomniany dodatek i zapomoga przysługuje, jeżeli kobieta pozostawała pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu. Pozostawanie pod opieką medyczną potwierdza się zaświadczeniem lekarskim. W myśl art. 18 tej ustawy, obowiązek potwierdzenia opieki medycznej nad kobietą w ciąży stosuje się od dnia 1 listopada 2009 r.

Uzależnienie wsparcia finansowego ze środków publicznych z tytułu urodzenia dziecka od potwierdzenia zaświadczeniem lekarskim opieki medycznej nad kobietą w ciąży ma niewątpliwie uzasadnienie merytoryczne, zarówno z punktu widzenia zdrowia kobiet i dzieci oraz odpowiedzialności za zdrowie ciężarnej i jej dziecka, jak również finansów publicznych.

Jednakże, z listów obywateli kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że nie zawsze możliwy jest swobodny dostęp do lekarza ginekologa, szczególnie w mniejszych miastach i na wsiach. Informacje te potwierdzają doniesienia środków masowego przekazu, wskazując na konieczność oczekiwania w kolejce do lekarza ginekologa oraz brak akcji informacyjnej dla kobiet ciężarnych o obowiązku potwierdzenia opieki medycznej zaświadczeniem lekarskim (np. „Dziennik” z dnia 26 marca 2009 r. - artykuł pt. „Nie dostaną becikowego bo nie zdążą do lekarza” – kopia artykułu w załączeniu). Również Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny – w stanowisku z dnia 30 marca 2009 r. w sprawie uzależnienia dostępności becikowego od przymusowego badania ginekologicznego - wyraża obawy co do realizacji omawianych przepisów.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych wątpliwości oraz poinformowanie o stanie prac legislacyjnych nad przygotowaniem rozporządzenia, określającego formę opieki medycznej nad kobietą w ciąży oraz wzór zaświadczenia lekarskiego.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MZ-ZP-D-073-14312-1/JC/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 6 kwietnia 2009 r., znak: RPO-613140-X-/09/AA, skierowane do Ministra Zdrowia w sprawie realizacji uprawnienia dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz jednorazowej zapomogi, wynikającego z postanowień ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. *o zmianie ustawy- Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 237, poz. 1654), uprzejmie informuję, że Ministerstwo Zdrowia prowadzi prace legislacyjne mające na celu wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9 ust. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych* (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.). Przygotowany został projekt rozporządzenia *w sprawie formy opieki medycznej nad kobietą w ciąży*, który został przekazany do uzgodnień zewnętrznych. Treść tego projektu jest dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia.

Odnosząc się do przedstawionych w piśmie Pana Rzecznika informacji o możliwych trudnościach z uzyskaniem zaświadczenia lekarskiego, potwierdzającego fakt objęcia kobiety ciężarnej opieką medyczną, uprzejmie informuję, że w dniu 26 stycznia br. Ministerstwo Zdrowia wystosowało pismo do dyrektorów wszystkich wojewódzkich centrów zdrowia publicznego zawierające informację o wejściu w życie przepisów ustawy *o zmianie ustawy -Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw* oraz wiążących się z tym faktem konsekwencjach dla kobiet oraz organizatorów opieki zdrowotnej. W piśmie tym zwróciliśmy się też z prośbą o przekazanie informacji o dostępie kobiet do lekarza ginekologa-położnika oraz położnej na terenie całego województwa, w tym także czas oczekiwania na wizytę u lekarza ginekologa-położnika. Uzyskane informacje wskazują, że: „*W województwie dolnośląskim w 2008 roku Narodowy Fundusz Zdrowia Dolnośląski Oddział Wojewódzki we Wrocławiu zawarł umowę z 323 gabinetami ginekologicznymi. W 153 gabinetach ginekologicznych czas oczekiwania na wizytę u lekarza ginekologa-położnika nie przekraczała 30 dni, w 15 gabinetach - od 30 do 90 dni, natomiast w 155 placówkach pacjentki nie musiały oczekiwać w kolejce na przyjęcie do lekarza ginekologa. W roku 2009 Narodowy Fundusz Zdrowia podpisał umowy z 309 gabinetami ginekologicznymi w województwie dolnośląskim. Od*

2009 roku Narodowy Fundusz Zdrowia zawarł umowy tylko z położnymi podstawowej opieki zdrowotnej na świadczenia medyczne udzielane kobietom ciężarnym od 26 tygodnia ciąży.”

W województwie kujawsko-pomorskim: „z informacji uzyskanych od lekarzy ginekologów wynika, że są w stanie objąć opieką profilaktyczną wszystkie kobiety ciężarne do 10 Hbd jeśli się tylko po taką poradę zgłoszą. Podobnie położne środowiskowo-rodzinne są w stanie objąć opieką wszystkie ciężarne.”

W województwie lubelskim: „Zakład Ochrony Zdrowia Matki i Dziecka Lubelskiego Centrum Zdrowia Publicznego w Lublinie, na podstawie prowadzonego nadzoru merytoryczno organizacyjnego nad pionem medycznym w opiece nad matką i dzieckiem w województwie lubelskim nie stwierdził niepokojących sygnałów o braku dostępu kobiet ciężarnych do lekarza ginekologa-położnika oraz położnej środowiskowo-rodzinnej. Pacjentki ciężarne przyjmowane są przez lekarza ginekologa-położnika na bieżąco, bez wcześniejszej rejestracji.”

W województwie lubuskim dokonano analizy dostępu do świadczeń medycznych realizowanych na rzecz kobiet ciężarnych, która wskazuje, że „w 34 poradniach położniczo ginekologicznych (37,4%) w celu uzyskania porady w przypadku stabilnym czas oczekiwania na wizytę wynosił od 1 do 48 dni. Na poradę w przypadkach pilnych kobiety nie oczekiwały na wizytę, były przyjmowane w tym samym dniu. Z uwagi na fakt, że zgłaszające się na wizyty kobiety w ciąży traktowane są priorytetowo, należy domniemywać, że nie oczekują na wizytę w poradni położniczo-ginekologicznej.”

W województwie łódzkim: „w poradniach położniczo-ginekologicznych kobiety ciężarne przyjmowane są w dniu zgłoszenia bez konieczności zapisów i oczekiwania. Jedynym ograniczeniem w dostępności są wizyty u lekarza położnika w placówkach wiejskich, gdzie często lekarz przyjmuje w wymiarze godzinowym i tylko parę dni w tygodniu.”

„Na terenie Małopolski nie ma ograniczeń w dostępności kobiet do lekarzy ginekologów. Kobiety ciężarne i pacjentki ginekologiczne w przypadkach koniecznych przyjmowane są na bieżąco.”

W województwie mazowieckim: „z dostępnych danych wynika, iż przeciętnie w całym województwie czas oczekiwania na udzielenie świadczeń w poradniach ginekologiczno położniczych wynosi 8 dni.”

W województwie opolskim „analizy dostępności dokonano według powiatów. W mieście Opole w 7 poradniach pacjentki przyjmowane są na bieżąco, w 3 poradniach okres oczekiwania na wizytę wynosi do 7 dni, w 2 poradniach -do 2 tygodni, a w 4 -do 1 miesiąca. W powiecie brzeskim: w dwóch poradniach pacjentki przyjmowane są na bieżąco, a w trzech okres oczekiwania na wizytę przekracza 7 dni. W powiecie głubczyckim: w dwóch poradniach pacjentki przyjmowane są na bieżąco, a w jednej oczekują od 14 do 30 dni. W powiecie kędzierzyńsko-kozielskim: dwie poradnie przyjmują pacjentki na bieżąco, a w pozostałych czterech okres oczekiwania na wizytę sięga 30 dni.

W powiecie kluczborskim: cztery poradnie przyjmują pacjentki na bieżąco, a w pozostałych dwóch okres oczekiwania na wizytę sięga 6 tygodni. W powiecie krapkowickim: jedna poradnia przyjmuje pacjentki na bieżąco, a w pozostałych czterech okres oczekiwania na wizytę waha się od 7 do 30 dni. W powiecie namysłowskim: trzy poradnie przyjmują pacjentki na bieżąco, w jednej okres oczekiwania na wizytę sięga 2 tygodni. W powiecie nyskim: w sześciu poradniach pacjentki przyjmowane są na bieżąco, a w pozostałych 3 poradniach okres oczekiwania na wizytę waha się od 14 do 30 dni. W powiecie oleskim pacjentki przyjmowane są zwykle na bieżąco, tylko w jednej poradni okres oczekiwania na wizytę może osiągać do 3 tygodni. W powiecie opolskim: trzy poradnie przyjmują pacjentki na bieżąco, a w pozostałych pięciu okres oczekiwania na wizytę waha się od 7 do 14 dni. W powiecie prudnickim pacjentki przyjmowane są na bieżąco. W powiecie strzeleckim pacjentki przyjmowane są na bieżąco - tylko w jednej z pięciu poradni czas oczekiwania na wizytę może przedłużyć się do 7-10 dni.”

W województwie podkarpackim „w 56 poradniach przyjęcia kobiet odbywają się na bieżąco. Czas oczekiwania na wizytę u ginekologa-położnika w pozostałych placówkach przedstawia się następująco:

- w 11 poradniach - do 1 tygodnia,
- w 4 poradniach - 2 tygodnie,
- w 2 poradniach - 2-3 tygodnie,
- w 1 poradni - 3 tygodnie,
- w 3 poradniach - 3-4 tygodnie,
- w 2 poradniach - 4 tygodnie,
- w 3 poradniach - 1-5 tygodni,
- w 1 poradni 7 tygodni,
- w 1 poradni - 8 tygodni.”

„W województwie podlaskim kobietom we wczesnej ciąży (do 10 tyg. trwania ciąży) zapewniona jest pełna dostępność bez oczekiwania do lekarza-ginekologa i położnej.”

W województwie pomorskim „kobiety mają następujący dostęp do lekarza położnika-ginekologa:

- w 60 % poradni K są przyjmowane na bieżąco, bez żadnego okresu oczekiwania,
- w 15 % poradni K oczekiwanie nie jest dłuższe niż 7 dni,
- w 10 % poradni K oczekiwanie na wizytę trwa do 2 tygodni,
- w 15 % poradni K czas oczekiwania jest dłuższy niż 2 tygodnie i sięga w niektórych poradniach do 2 miesięcy.”

W województwie śląskim, na podstawie danych Śląskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, w 2008 roku umowy na świadczenia ambulatoryjne w zakresie położnictwa i ginekologii zawarte zostały z 391 poradniami, funkcjonującymi w różnych formach organizacyjnych. W 302 poradniach pacjentki przyjmowane były na bieżąco, w 14 poradniach czas oczekiwania na poradę nie przekraczał 7 dni, w 16 poradniach czas oczekiwania na poradę nie przekraczał 2 tygodni, w 13 nie przekraczał 3 tygodni, w 16 nie przekraczał 1 miesiąca. W 30 poradniach czas oczekiwania na poradę przekraczał 1 miesiąc, przy czym w 10 z tych poradni przekraczał 2 miesiące. Zgodnie z przekazaną informacją, wszystkie pilne przypadki przyjmowane są na bieżąco.

„W województwie świętokrzyskim funkcjonuje 126 zakładów opieki zdrowotnej, które posiadają zawarty kontrakt ze Świętokrzyskim Oddziałem Wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia w Kielcach na realizację świadczeń medycznych, realizowanych na rzecz kobiet ciężarnych. Lekarz ginekolog-położnik w większości zakładów przyjmuje codziennie, jedynie w 6 zakładach wizyty są 2 razy w tygodniu, a w 2 zakładach 1 raz w tygodniu. W 11 placówkach czas oczekiwania na wizytę wynosi 1-2 tygodni, w pozostałych pacjentki przyjmowane są w dniu zgłoszenia.”

W województwie warmińsko-mazurskim, zgodnie z przesłanym zestawieniem tabelarycznym zawierającym średni czas oczekiwania na poradę lekarską w poradni położniczo-ginekologicznej, z podziałem na powiaty, w 4 powiatach pacjentki przyjmowane są na bieżąco, w 11 powiatach czas oczekiwania na poradę jest krótszy niż 7 dni, w dwóch powiatach średni czas oczekiwania na poradę mieści się w przedziale dwóch tygodni oraz w dwóch powiatach do trzech tygodni. Według informacji Dyrektora Warmińsko-Mazurskiego Centrum Zdrowia Publicznego, pacjentki w pierwszych tygodniach ciąży mają nieograniczony dostęp do poradni ginekologicznych.

W województwie wielkopolskim *„w kilku przypadkach stwierdzono, że oczekiwanie na wizytę lekarską kobiety ciężarnej wynosi od tygodnia do półtora miesiąca. Uniemożliwia to pacjentkom rozpoczęcie opieki lekarskiej do 10 tygodnia ciąży. Sytuacje takie zdarzają się najczęściej w zakładach podstawowej opieki zdrowotnej z gabinetem ginekologiczno-położniczym. We wszystkich poradniach przyszpitalnych przyjęcia odbywają się codziennie (od poniedziałku do piątku) w godzinach 8-14. W województwie wielkopolskim zadowalający jest poziom świadczeń położnych środowiskowo-rodzinnych.”*

W województwie zachodniopomorskim *„nie występują trudności z uzyskaniem opieki medycznej w pionie położniczo-ginekologicznym. Kobiety ciężarne rejestrowane są w poradniach ginekologicznych, posiadających kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, na bieżąco, a czas oczekiwania na wizytę nie przekracza czternastu dni. W związku z powyższym kobiety ciężarne z terenu województwa mogą uzyskać niezbędne świadczenia medyczne przed 10 tygodniem ciąży, jeżeli tylko zgłoszą się do poradni.”*

W pismach z niektórych województw zawarte zostały informacje o działaniach podjętych w tych województwach, mających na celu popularyzację wiedzy o wdrożonych przepisach prawnych, warunkujących uzyskanie dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz jednorazowej zapomogi. O działaniach takich poinformowano w pismach z województw:

- lubuskiego - w którym dokonano analizy dostępności i określono zadania, których podjęcie jest niezbędne dla zapewnienia realizacji prawa kobiet do uzyskania zasiłku; w działaniach tych uwzględniono informacje w massmediach, Oddziałach NFZ, poradniach położniczo-ginekologicznych, Centrach Pomocy Rodzinie; wnioski przesłano do Wojewody, jak również do przewodniczących samorządów medycznych (lekarskiego, pielęgniarek i położnych), Wojewódzkiego Centrum Pomocy Rodzinie oraz wg rozdzielnika do publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej.

- łódzkiego - w którym zadeklarowano wystąpienie *do ośrodków pomocy społecznej z prośbą o wzmoczenie akcji informacyjnej w zakresie warunków uzyskania dodatku Z tytułu urodzenia dziecka; informację o zmianie przepisów przekazano Prezesowi Okręgowej Rady Lekarskiej w Łodzi.*

- małopolskiego - w którym „w trakcie przeprowadzanych kontroli placówek medycznych pracownicy Działu Kontroli i Nadzoru Małopolskiego Centrum Zdrowia Publicznego w Krakowie systematycznie informują personel medyczny zatrudniony w poradniach ginekologiczno-położniczych o konieczności propagowania wśród ciężarnych wczesnego zgłaszalictwa (tj. do 10 tyg. ciąży) kobiet ciężarnych do poradni specjalistycznych, celem nabycia praw do późniejszego tzw. „becikowego”. Dostępność do informacji dla pacjentek poradni ginekologiczno-położniczych na ww. temat będzie brana pod uwagę podczas rutynowych czynności kontrolnych. W związku z nowelizacją ww. ustawy Małopolskie Centrum Zdrowia Publicznego w Krakowie zamieściło na swojej stronie internetowej stosowny komunikat do lekarzy ginekologów i położnych środowiskowych oraz wystosowało do prasy odpowiednie informacje w tej sprawie.”

- podlaskiego - w którym „poinformowano kierowników zakładów opieki zdrowotnej, udzielających świadczeń położniczo-ginekologicznych na terenie województwa, o nowych zasadach dotyczących uzyskania dodatku z tytułu urodzenia dziecka”.

- świętokrzyskiego - w którym „do wszystkich zakładów wystosowano pismo z prośbą o umieszczenie w widocznym miejscu informacji o świadczeniach rodzinnych, związanej z warunkami uzyskania dodatku z tytułu urodzenia dziecka, tzw. „becikowe”.

- warmińsko-mazurskiego - w którym „wraz z Konsultantem Wojewódzkim w dziedzinie położnictwa i ginekologii zobowiązano wszystkie oddziały położniczo-ginekologiczne do zamieszczania w Księdze Porodów danych dotyczących liczby wizyt lekarskich podczas ciąży, ze wskazaniem pierwszej wizyty u ginekologa w czasie ciąży, tj. do 10, do 14 i powyżej 14 tygodnia ciąży”

- wielkopolskiego - w którym „*celem poprawienia sytuacji zdrowotnej w województwie wielkopolskim informacje o zaistniałych problemach w dostępie do świadczeń medycznych dla kobiet ciężarnych zostały przekazane do konsultanta wojewódzkiego w dziedzinie położnictwa i ginekologii.*”

Przedstawione powyżej informacje wskazują, iż dostępność do ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych w zakresie położnictwa i ginekologii jest zróżnicowana, także na poziomie poszczególnych województw i miast. Tym niemniej sytuacja ta nie zagraża realizacji prawa kobiet do uzyskania dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz jednorazowej zapomogi. Warto bowiem zaznaczyć, że formy opieki medycznej nad kobietą w ciąży, określone w projekcie rozporządzenia, uwzględniają opiekę sprawowaną przez położną. Natomiast z żadnego z województw nie przekazana została informacja o trudnościach związanych dostępem do świadczeń realizowanych przez położną. Należy też podkreślić, że zgodnie z zapisem art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.) kobieta ma prawo wyboru świadczeniodawcy udzielającego ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych spośród tych świadczeniodawców, którzy zawarli umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Analizując czasy oczekiwania pacjentek na poradę lekarską stwierdzono, iż kobiety mimo możliwości uzyskania porady w dniu zgłoszenia dokonują wyboru związanego z oczekiwaniem na poradę lekarską, aby uzyskać poradę u wybranego lekarza ginekologa.

Przedstawiając powyższe, pragnę też poinformować, że działalność w zakresie opieki profilaktycznej nad kobietami w ciąży objęta jest sprawozdawczością resortową. Dane na temat liczby porad udzielonych kobietom w ciąży do 10 tygodnia ciąży, do 14 tygodnia ciąży oraz powyżej 14 tygodnia ciąży wskazują, że tzw. „wczesna zgłaszalność” (w pierwszym trymestrze ciąży) kształtuje się na poziomie 40-60 % - w zależności od regionu. Liczymy więc, iż wprowadzona regulacja prawna, uzależniająca uzyskanie dodatku z tytułu urodzenia dziecka od jak najwcześniej podjętej profilaktyki, przyczyni się do zwiększenia świadomości zdrowotnej kobiet, a tym samym wpłynie na dalsze obniżenie umieralności niemowląt i poprawę stanu zdrowia populacji.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RPO-613209-III/09/JP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Premierze

Na podstawie napływającej korespondencji pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera na kwestię niedostawiania regulacji przewidzianej w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.) do powszechnie obowiązujących standardów w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, powodujące dyskryminację pracowników w stosunku do pracownic. Otóż art. 29 ust. 2 tej ustawy dopuszcza możliwość zatrudnienia urzędnika państwowego poza normalnymi godzinami pracy, jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, a w wyjątkowych wypadkach także w nocy oraz w niedziele i święta. Zasada ta nie dotyczy kobiet w ciąży oraz kobiet opiekujących się dziećmi w wieku do ośmiu lat (art. 29 ust. 3 ustawy).

Powszechnie obowiązujące przepisy gwarantują pracownikowi opiekującemu się dzieckiem do ukończenia przez nie 4 roku życia, prawo do decydowania o wykonywaniu pracy w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie przerywanego czasu pracy, jak również o delegowaniu poza stałe miejsce pracy (art. 178 § 2 Kodeksu pracy). Przepisy te nie uzależniają zatem tego uprawnienia od płci pracownika.

Jakkolwiek przepisy pragmatyk pracowniczych mogą regulować poszczególne instytucje prawa pracy w sposób odbiegający od przepisów powszechnie obowiązujących, to jednak w tym wypadku brak jest argumentów, które uzasadniałyby odstępstwo od norm powszechnych. Nie bez znaczenia pozostaje też nasilona w ostatnich latach polityka prorodzinna, efektem której jest wprowadzenie możliwości korzystania z urlopu wychowawczego przez jednego z rodziców - pracowników, korzystania w ciągu roku kalendarzowego ze zwolnienia od pracy na 2 dni, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, przez pracownika wychowującego przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat, czy wydłużanie urlopów macierzyńskich, urlopów na warunkach urlopu macierzyńskiego, z jednoczesną możliwością rezygnacji przez pracownicę z pewnej części urlopu na rzecz pracownika - ojca wychowującego dziecko.

Wymaga podkreślenia, że w zakresie zlecenia pracownikowi wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej oraz w niedziele i święta również inne pragmatyki pracownicze przyjęły rozwiązania prawne, które nie dyskryminują pracowników z uwagi na płeć. Przykładem tego mogą być przepisy art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993), art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458) oraz art. 97 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505). Niektóre z nich, jak ustawa o jednostkach badawczo-rozwojowych, w ogóle nie dopuszczają możliwości zlecenia przez przełożonego wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej oraz w niedziele i święta osobom opiekującym się dziećmi w wieku do 8 lat; inne, jak ustawa o pracownikach samorządowych i ustawa o służbie cywilnej dopuszczają taką możliwość, ale tylko za zgodą pracownika, członka korpusu służby cywilnej. Żadna z tych pragmatyk nie obejmuje jednak przedmiotowym zakazem wyłącznie kobiet, tak jak czyni to ustawa o pracownikach urzędów państwowych.

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Premiera o podjęcie czynności legislacyjnych, mających na celu zmianę zakresu podmiotowego przepisu art. 29 ust. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w celu wyeliminowania z niego czynnika dyskryminującego pracowników ze względu na płeć, pozostającego zarazem w sprzeczności z art. 32 ust. 2 i art. 33 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 11³ Kodeksu pracy, mającym zastosowanie do pracowników objętych daną pragmatyką z mocy art. 5 Kodeksu pracy.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 15 maja 2009 r.

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-079-3390/09/AK

Pan
dr Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do wystąpienia z dnia 16 kwietnia 2009 roku (sygn. RPO-613209-III/09/JP) *w sprawie niedostosowania regulacji zawartej w ustawie z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych do powszechnie obowiązujących standardów w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, powodującego dyskryminację pracowników w stosunku do pracownic* uprzejmie informuję, iż trwają obecnie uzgodnienia między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, mające na celu wskazanie organu właściwego w sprawie będącej przedmiotem wystąpienia Pana Rzecznika.

Jednocześnie pragnę zapewnić, iż o wynikach ww. uzgodnień zostanie Pan Rzecznik poinformowany niezwłocznie.

Z poważaniem
MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. Tomasz Siemoniak
Sekretarz Stanu

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 23 lipca 2009 r.

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-079-3390(1)/09/AK

Pan
dr Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do wystąpienia z dnia 16 kwietnia 2009 roku (sygn. RPO-613209-III/09/JP) w sprawie niedostosowania regulacji zawartej w ustawie z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych do powszechnie obowiązujących standardów w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, powodującego dyskryminację pracowników w stosunku do pracownic uprzejmie informuję, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podziela pogląd Pana Rzecznika wyrażony w wystąpieniu.

W przedmiotowej sprawie prowadzone były konsultacje z Szefem Służby Cywilnej, mające na celu wskazanie organu właściwego do przeprowadzenia postulowanych zmian w ustawie. W wyniku ww. uzgodnień, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęto decyzję o rozpoczęciu prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w zakresie wskazanym w wystąpieniu Pana Rzecznika.

Z poważaniem
MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. /-/ Tomasz SIEMONIAK
Sekretarz Stanu

ROZDZIAŁ IV
PRAWO DO BEZPIECZNEGO ROZWOJU, OCHRONA PRZED
PRZEMOCĄ, ZAPOBIEGANIE DEMORALIZACJI I
PRZESTĘPCZOŚCI NIELETNICH

4.1. Ochrona przed przemocą

Pan
Marek Bieńkowski
Komendant Główny Policji

Wielce Szanowny Panie Generale

Zjawisko wykorzystywania dzieci do żebrania jest jedną z najbardziej drastycznych form wyzysku dzieci, jak również dorosłych z widocznymi ułomnościami lub w starszym wieku. Stanowi ono jednocześnie sygnał, że część rodzin niewłaściwie wypełnia podstawowe funkcje względem swych najbardziej bezradnych członków. Niekiedy - zwłaszcza w przypadku małoletnich cudzoziemców - do żebractwa przymuszają różnego typu „opiekunowie”, którzy wiek lub ułomność swych podopiecznych traktują jako źródło dochodu.

Sytuacje takie wymagają ze strony służb porządkowych zdecydowanej reakcji. Obowiązek ochrony dziecka przed przemocą okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją nałożony na organy władzy publicznej jest wartością konstytucyjną (art. 72 ust. 1 Konstytucji). Ten sam artykuł Konstytucji RP zobowiązuje moralnie każdego do podejmowania działań w celu ochrony dziecka („Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją”).

Skłanianie do żebrania małoletniego, a także osoby bezradnej albo pozostającej w stosunku zależności lub oddanej pod opiekę osoby, która ją wykorzystuje, stanowi wykroczenie określone w art. 104 Kw. Nie ma zatem wątpliwości, że prawo polskie uznaje je za czyn społecznie szkodliwy, karany na terytorium RP nawet wówczas, gdy występuje w najlżejszej postaci (nie można na przykład wykazać, że nosi znamiona przemocy, groźby bezprawnej, czy znęcania się).

Tym bardziej zatem musi martwić, że mimo wielu podjętych prób problem systemowego przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania dzieci do żebractwa nadal wydaje się nierozwiązany. Karanie opiekunów czy rodziców z pewnością nie eliminuje jego przyczyn, co najwyżej wpływa na formy, w jakich się przejawia.

W pierwszym wystąpieniu poświęconym tej kwestii, z 13.07.2000 r., które Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do ówczesnego Komendanta Głównego Policji oraz Wiceprezesa Rady Ministrów- Ministra Pracy i Polityki Socjalnej podkreślona została konieczność skoordynowania

działań policji i innych służb -straży miejskiej, pomocy społecznej, jak również sądów rodzinnych. Ich współpraca przy stosowaniu obowiązujących przepisów prawnych, skierowanych na ochronę dziecka umożliwi bowiem nie tylko działania restrykcyjne, polegające na inicjowaniu na podstawie art. 104 kw. postępowania wobec osób skłaniających do zebrania małoletnich lub osoby bezradne albo pozostające w stosunku zależności lub oddane pod ich opiekę. Pozwala też na prowadzenie szeregu działań prewencyjnych, tj.:

- przekazywanie informacji o sytuacji rodzinnej dzieci lub osób bezradnych do właściwych ośrodków pomocy społecznej, które mogą podjąć właściwe działania,
- powiadamianie sądu rodzinnego o sytuacji dziecka w celu ustalenia, czy uzasadnia ona wszczęcie postępowania opiekuńczego,
- w przypadkach, gdy dziecko żebrze w warunkach zagrażających jego życiu lub zdrowiu, przekazanie go przez policjantów pod doraźną opiekę placówki opiekuńczo-wychowawczej lub rodzin zastępczych pełniących zadania pogotowia opiekuńczego do czasu podjęcia niezbędnych decyzji przez sąd opiekuńczy.

W kolejnym wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji z dnia 21.12.2001 r. możliwe było także wskazanie potencjału organizacji obywatelskich i społeczności lokalnych dla opanowania żebractwa, zwłaszcza żebractwa dzieci. Program przeciwdziałania żebractwu opracowany przez samorządowe władze miasta Wrocławia pokazał, że w ramach społeczności lokalnej możliwa jest nie tylko rzeczywista współpraca zainteresowanych służb, ale również organizacji obywatelskich i samych mieszkańców miasta:

- w pierwszym etapie programu wolontariusze przekazywali osobom żebrzącym informacje o możliwościach i formach wsparcia ich oraz miejscach udzielania pomocy;
- w drugim etapie, dzięki uwrażliwieniu na problem społeczności miasta i właściwej reakcji policji, możliwe było kontrolowanie szczególnie uporczywych przypadków wykorzystywania do tego procederu dzieci, a w efekcie udzielanie pomocy dzieciom wykorzystywanym w sposób szczególnie bezwzględny (przechodnie wskazali np. dziecko, które miało uchodzić za niepełnosprawne, skrupowane w wózku przez utrzymującą się z żebractwa matkę; jak się okazało było ono też maltretowane).

Celem opisanych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich było skierowanie uwagi służb na ochronę dzieci i innych osób bezradnych przed wykorzystywaniem ich do żebractwa, a także pomoc osobom bezdomnym, szczególnie zagrożonym w okresie zimowym. Z przekazanych mojemu Poprzednikowi odpowiedzi (01.02.2002 r.) wynikało, że wszyscy Komendanci Wojewódzcy Policji zobowiązani zostali do ponownego rozpoznania zjawiska celem zdiagnozowania jego skali i zintensyfikowania współpracy z instytucjami pomocowymi w realizacji programów profilaktycznych. W dniu 9.01.2002 r. w Komendzie Głównej Policji odbyła się narada nad wykorzystaniem programu wrocławskiego dla opracowania zadań służb prewencyjnych w

kontakcie z osobami bezdomnymi i żebrzącymi na terenie całego kraju (po zweryfikowaniu w ośrodkach wielkomiejskich). Powstały też wytyczne Komendanta Głównego Policji, dotyczące procedur policyjnych w kontakcie z osobami bezdomnymi i żebrzącymi, które poddano konsultacji w środowisku osób specjalizujących się w działaniach pomocowych i opiekuńczych.

W związku z kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich sygnałami, że na ulicach polskich miast nadal widoczne jest zjawisko wykorzystywania dzieci do żebractwa, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o R.P.O (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę o informację o obecnym stanie przygotowania Policji do reakcji na to zjawisko oraz o procedurach wykorzystywanych do ochrony żebrzących dzieci, a także innych bezradnych osób - zarówno tych, które nie są obywatelami polskimi jak i polskich.

Łączę wyrazy szacunku
/-/Janusz Kochanowski

PIERWSZY ZASTĘPCA

Warszawa, dnia. 25 marca 2006 r.

KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI

EPK-210 /150/2006

Pan

dr Janusz KOCHANOWSKI

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika l.dz. RPO-523139-06-XI/GR z dnia 7.03.2006 r. dotyczące działań podejmowanych na rzecz ograniczenia zjawiska bezdomności i wykorzystania dzieci do żebractwa uprzejmie informuję, że ochrona zdrowia i życia ludzi, w tym osób bezdomnych i innych potrzebujących pomocy jest jednym z priorytetowych zadań realizowanych przez Policję. W ramach swojej służby inicjujemy i podejmujemy działania zmierzające do ujawniania zjawiska bezdomności i towarzyszących jej zagrożeń społecznych. Działania Policji ukierunkowane są przede wszystkim na ochronę życia i zdrowia, inicjowanie działań z innymi podmiotami oraz ograniczenie zjawiska żebractwa (szczególnie z wykorzystywaniem osób małoletnich). Zadania z tego obszaru Policja realizuje poprzez: prowadzenie rzetelnego rozpoznania w zakresie ujawniania osób samotnych i niezaradnych życiowo, nasilone kontrole miejsc przebywania i gromadzenia się osób bezdomnych i uprawiających żebractwo, jak również wykrywanie przestępstw i wykroczeń.

Zjawisko żebractwa związane jest nierozzerwalnie z problemem rozszerzającego się bezrobocia i bezdomności. Żebrzą zarówno cudzoziemcy (zwłaszcza narodowości rumuńskiej), jak i obywatele naszego kraju. Często są to osoby niepełnosprawne, nieporadne oraz te, dla których żebractwo stało się łatwym źródłem zarobkowania i "sposobem" na życie. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest wykorzystywanie dzieci do żebractwa.

Dostrzegając wagę omawianego problemu, w październiku 2002 roku w KGP opracowane zostały "Procedury postępowania Policji wobec osób bezdomnych i żebrzących", a następnie przekazane do wszystkich komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji. Przedstawiono w nich propozycje konkretnych przedsięwzięć organizacyjnych i prewencyjnych do stosowania w obszarze bezdomności i żebractwa. W dokumencie tym podkreślono konieczność interwencji wobec wszystkich osób, których zachowania wykazują znamiona żebractwa. Szczególnie zalecono

bezwzględne reagowanie w przypadkach zebrania przez osoby małoletnie oraz w sytuacjach wykorzystywania do tego procederu dzieci. Wskazano na potrzebę angażowania do działań prewencyjnych w tym zakresie przedstawiciele innych służb i instytucji zajmujących się pomocą i opieką socjalną.

Określono również zasady działania policjantów z osobami zebrzącymi. Sprecyzowano, w oparciu o ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich, szczegółowe algorytmy podejmowania interwencji przez policjantów w przypadku ujawnienia małoletniego trudniącego się żebractwem.

W zakresie przeciwdziałania żebractwu szczególnie zobowiązano policjantów do:

1. Dokonywania rzetelnej diagnozy zagrożenia żebractwem oraz prowadzenia bieżącego rozpoznania skali zjawiska, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystywania do tego celu dzieci, osób bezradnych i niepełnosprawnych.
2. Dokonywania wspólnie ze Strażą Miejską, Strażą Ochrony Kolei, pracownikami ośrodków pomocy społecznej, systematycznych kontroli miejsc, w których nasilony jest proceder żebractwa (dworce, główne ciągi handlowo - usługowe, ruchliwe skrzyżowania ulic, okolice supermarketów, parkingi itp.) w celu określenia geografii zjawiska.
3. Stosowania i egzekwowania odpowiedzialności prawnej wobec osób naruszających przepisy art. 56, 58, 104 i 105 kw.
4. Przekazywania informacji do Sądów Rodzinnych z wnioskiem o wszczęcie postępowania opiekuńczego w przypadku ujawnienia rodziców, bądź innych osób skłaniających dzieci do żebractwa.
5. Inicjowania procedur wydaleniowych w odniesieniu do cudzoziemców zajmujących się żebractwem.
6. Inicjowania spotkań z przedstawicielami instytucji państwowych, samorządowych i organizacji pozarządowych w celu wymiany doświadczeń i podejmowania wspólnych przedsięwzięć w interesie osób zebrzących znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

Warunkiem koniecznym do poprawy rozpoznania skali zjawiska bezdomności, a zwłaszcza do podejmowania bardziej skutecznych działań prewencyjnych, było wyznaczenie na szczeblu KWP/KSP i KPP/KMP koordynatorów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć dotyczących bezdomności oraz żebractwa. Wytypowani policjanci, pełniący taką funkcję, zobowiązani zostali do: inicjowania i koordynowania działań wynikających z realizacji przedmiotowej procedury, precyzyjnego rozpoznania zjawiska bezdomności i żebractwa na terenie działania poszczególnych jednostek, opracowywania i aktualizowania map grupowania się osób bezdomnych oraz miejsc, w których nasilony jest proceder żebractwa. Ich zadaniem jest także opracowywanie banku danych o instytucjach pomocowych, rządowych oraz społecznych i podejmowanie z nimi aktywnej współpracy, oraz ustalanie (szczególnie w okresie jesienno-zimowym) ilości miejsc w

noclegowniach, a w przypadku ich braku podejmowanie działań, celem wskazania innych placówek dysponujących wolnymi miejscami. Winni oni współpracować z dyżurnymi jednostek, celem aktualizowania informacji o placówkach pomocowych dla bezdomnych oraz informowania ośrodków pomocy społecznej o ujawnieniu przez Policję osób żebrzących ze względu na trudną sytuację materialno - bytową.

Podkreślić należy, że każdego roku przekazywane są do jednostek terenowych KGP zalecenia dotyczące podejmowania interwencji wobec osób żebrzących, bezdomnych, potrzebujących pomocy szczególnie w okresie jesienno - zimowym. Polecano ponowne zapoznanie policjantów służby prewencyjnej z obowiązującymi procedurami postępowania z osobami bezdomnymi i żebrzącymi. Ponadto służby dyżurne zostały zobowiązane do niezwłocznego przekazywania do Dyżurnego KGP telegramów zawierających informacje o osobach zmarłych z powodu wychłodzenia organizmu.

W związku z dużym spadkiem temperatur i tym samym zwiększonym zagrożeniem życia i zdrowia osób bezdomnych, przypominano o obowiązku prowadzenia stałych działań prewencyjnych w kierunku udzielania tym osobom niezbędnej pomocy oraz przeciwdziałania przypadkom zamarznięcia. W sytuacji ujawnienia osób przebywających na dworcach, ogródkach działkowych czy kanałach ciepłowniczych, policjanci zostali zobowiązani do udzielenia im niezbędnej pomocy poprzez doprowadzenie tych osób do noclegowni i schronisk. W tym zakresie policjanci ściśle współpracują z innymi służbami porządkowymi. Należy jednak zaznaczyć, że w wielu przypadkach, mimo starań ze strony Policji i ośrodków pomocy społecznych, osoby bezdomne odmawiają przyjęcia jakiegokolwiek pomocy i nie godzą się na pobyt w noclegowni. Twierdzą, że "bezdomność" jest ich świadomym wyborem.

Wykorzystywanie do żebractwa dzieci i osób bezradnych przez osoby zobowiązane do opieki nad nimi jest jedną z najbardziej drastycznych form wyzysku i demoralizacji, ciągle obecną w naszym życiu społecznym. W związku z powyższym funkcjonariusze Policji podejmują szeroko zakrojone działania mające na celu rozpoznanie skali i form żebractwa na terenie poszczególnych województw oraz czynności zmierzające do przeciwdziałania temu procederowi. Prowadzą bieżące rozpoznanie, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystywania do tego celu dzieci, osób bezradnych i niepełnosprawnych. Działania te prowadzone są przy współpracy ze strażą miejską, strażą ochrony kolei i pracownikami pomocy społecznej.

Z informacji uzyskanych przez Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP wynika, że podejmowane w obszarze żebractwa przedsięwzięcia rozpoznawcze i zapobiegawcze stanowią jedno z istotnych zadań realizowanych przez poszczególne Komendy Wojewódzkie Policji. W wielu jednostkach terenowych przyjęto rozwiązania systemowe, uwzględniające stałe zadaniowanie służb prewencyjnych w wyżej wymienionym zakresie. Zadania te wykonywane są przez policjantów pionu prewencji, w szczególności realizujących służbę patrolową i obchodową oraz podejmujących działania w zakresie zapobiegania patologiom społecznym.

W 2005 roku policjanci realizujący zadania w zakresie zapobiegania demoralizacji i przestępczości wśród dzieci i młodzieży skierowali 5 454 wnioski do ośrodków pomocy społecznej i służby zdrowia dotyczące przekazania informacji o sytuacji rodzinnej dzieci lub osób bezradnych. Do Sądów Rodzinnych przekazano 60 400 wniosków o zabezpieczenie interesów małoletnich dzieci z uwagi na patologię rodziny, zawierających informacje o sytuacji dziecka, w celu ustalenia, czy uzasadnia ona wszczęcie postępowania opiekuńczego oraz w związku z podejrzeniem popełnienia przez nieletniego czynu karalnego.

Z danych uzyskanych z komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji wynika, że w 2005 r. ujawniono ogółem 264 osoby żebrzące, w tym 181 będących małoletnimi. Do Sądów Rejonowych oraz Grodzkich skierowano 58 wniosków o ukaranie w trybie art. 58 kodeksu wykroczeń. Każdorazowo, w przypadku stwierdzenia praktyki żebraczej podejmowanej przez cudzoziemca, wdrażano stosowne procedury wydalenkowe.

W zakresie realizacji zadań na rzecz osób żebrzących, bezdomnych i innych wymagających opieki i pomocy, Policja utrzymuje ścisłą współpracę z instytucjami państwowymi, organizacjami samorządowymi i pozarządowymi (np.: z Sądami Rodzinnymi, urzędami miast, gmin, dzielnic, starostwami powiatowymi, ośrodkami pomocy społecznej i przeciwdziałania uzależnieniom, Strażą Gminną (Miejską), domami dla bezdomnych, administratorami domów mieszkalnych, spółdzielniami mieszkaniowymi).

Wymienione działania stanowią tylko niewielki procent całokształtu pracy prewencyjnej realizowanej przez Policję w kierunku przeciwdziałania zjawisku żebractwa i bezdomności. Doświadczenia związane z problemem żebractwa wskazują, że ograniczenie zjawiska jest możliwe wyłącznie przy wielopłaszczyznowych działaniach, w których współuczestniczyć będą instytucje państwowe i organizacje pozarządowe. Ważne jest jednoczenie wysiłków różnych podmiotów, które odpowiedzialne są za niesienie pomocy ludziom w trudnych życiowych sytuacjach, w tym szczególnie osobom żebrzącym i bezdomnym.

Mając na uwadze ochronę dzieci i innych osób bezradnych przed wykorzystywaniem ich do żebractwa, a także pomoc osobom bezdomnym, szczególnie zagrożonym w okresie zimowym Policja będzie nadal podejmować działania zmierzające do skuteczniejszego ograniczania tego zjawiska oraz deklaruje gotowość do współpracy ze wszystkimi podmiotami działającymi na rzecz osób wykluczonych społecznie.

Łączę wyrazy głębokiego szacunku
/-/ nadinsp. Ryszard SIEWIERSKI

RPO-523139-III/06/JS/JJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Wielce Szanowny Panie Premierze

Art. 72 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka, a w szczególności ochronę przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Skłanianie dzieci do żebrania stanowi jednocześnie wykroczenie określone w art. 104 Kodeksu wykroczeń: „Kto skłania do żebrania małoletniego lub osobę bezradną albo pozostającą w stosunku zależności od niego lub oddaną pod jego opiekę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Problem żebractwa dzieci nie jest zagadnieniem nowym. Kwestię tę podejmowali moi poprzednicy. Po raz pierwszy podjęto go w latach 2000 - 2001 (sygn. RPO-348455-00-XI/GR), kiedy problem ten cechował się dużą dynamiką. Następnie w 2006 roku po raz kolejny podjęto sprawę wykorzystywania dzieci do żebractwa, kierując wystąpienie do Komendanta Głównego Policji (sygn. RPO-523139-06-XI/GR).

Obecnie, jak wynika z doniesień prasowych, sprawa ponownie nabrała aktualności. W artykule „Na czarne oczy” (tygodnik Polityka z 12 lipca 2008 roku) opisane są dramatyczne przykłady cierpień rumuńskich dzieci wykorzystywanych do żebractwa na terenie naszego kraju. Z artykułu wynika także, iż funkcjonariusze Policji mają ograniczone możliwości skutecznych interwencji w przypadku żebractwa dzieci pochodzących z Rumunii, co może być w pewnym stopniu konsekwencją procesu rozszerzenia Unii Europejskiej w 2007 roku.

W świetle treści artykułu prasowego wydaje się, że przepisy znowelizowanej z dniem 29 maja 2008 r. ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu nadanym przez art. 9 pkt 12 ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 416) nie zawsze są właściwie rozumiane i realizowane na szczeblu podstawowym pomocy społecznej. Szczególne

trudności występują w koordynacji działań instytucji państwowych i organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania żebractwa dzieci.

W tym kontekście pragnę zwrócić uwagę na treść art. 19 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991r. nr 120, poz. 726 ze zm.) który stanowi, iż „Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych, dzieci pozostających pod opieką rodzica(ów), opiekuna(ów) prawnego(ych) lub innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem.”

Należy też mieć na uwadze postanowienia zawarte w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2008 r.: w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka (2007/2093(INI)) zainicjowanej przez Komisję Europejską. W Rezolucji Parlament Europejski oświadcza, m.in. że „przemoc wobec małoletnich - niezależnie od formy, jaką przybiera, i otoczenia, w tym dom, - nie ma uzasadnienia i że każda przemoc musi być potępiona”. PE wzywa zatem do „uchwalenia na szczeblu wspólnotowym aktów prawnych zakazujących wszelkich form przemocy oraz wykorzystywania”, potępia „wszelkie formy przemocy dokonywane na dzieciach, w tym akty przemocy fizycznej, psychicznej i seksualnej, takie jak tortury, wykorzystywanie i eksploatacja dzieci, uprowadzanie, handel dziećmi lub sprzedaż ich albo ich organów”.

Co więcej w punkcie 106 Rezolucji PE zawarte jest postanowienie” o zadbanie o to by w UE nie było dzieci bezdomnych ani dzieci ulicy”, a także „ do przedsięwzięcia odpowiednich i ukierunkowanych działań w celu udzielania pomocy dzieciom bezdomnym i dzieciom ulicy, ponieważ większość z nich cierpi z powodu urazów psychicznych i społecznego wykluczenia, pozostaje poza systemem kształcenia czy opieki zdrowotnej, jest szczególnie narażona na stanie się ofiarami handlu ludźmi (np. prostytutka, handel organami i nielegalna adopcja), uzależnienie od narkotyków i przestępstw, często jest zmuszana do żebrania”. Ponadto w Rezolucji wystąpiono do państw członkowskich, o to by „uznały problem tysięcy dzieci żyjących na ulicy i dzieci zmuszanych do żebrania za poważną bolączkę społeczną i istotną kwestię praw człowieka, która narusza Konwencję ONZ o prawach dziecka, i wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia sankcji wobec osób odpowiedzialnych za poniżanie dzieci zmuszanych do żebrania” (pkt. 107).

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001r. nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji w sprawie podejmowanych przez Ministerstwo działań zmierzających do przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania do żebrania dzieci sprowadzanych do Polski z Rumunii, w szczególności proszę o udzielenie informacji w przedmiocie:

- zakresu podejmowanych przez Ministerstwo wewnątrz krajowych i wspólnotowych działań zmierzających do wiarygodnej oceny aktualnych uwarunkowań i skali zjawiska wykorzystywania dzieci do żebractwa;

2. rodzaju i zakresu podejmowanych w ramach kompetencji Ministerstwa działań w odniesieniu do żebractwa dzieci, w tym w obszarze prewencji;

3. oraz stanu prac nad poprawą koordynacji działań między resortami oraz między instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie zapobiegania żebractwu dzieci i zwalczania procederu wykorzystywania dzieci do żebractwa.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że identycznej treści pismo skierowałem do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2008 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-079-8361/08/AK

Pan

Janusz KOCHANOWSKI

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do pisma z dnia 25 lipca 2008 roku (sygn. RPO-523139-III/06/JS/JJ) w sprawie *wykorzystywania dzieci pochodzących z Rumunii do żebractwa*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

W resorcie spraw wewnętrznych i administracji podejmowane są stałe działania zmierzające do ujawniania zjawiska żebractwa i towarzyszących mu zagrożeń społecznych oraz przeciwdziałania i zwalczania tej patologii. W ocenie resortu SWiA, szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest wykorzystywanie do żebractwa dzieci zarówno pochodzących spoza terytorium Rzeczypospolitej Polski, jak i obywateli Polski.

Działania podejmowane w przedmiotowym obszarze polegają przede wszystkim na prowadzeniu przez Policję rzetelnego rozpoznania w zakresie ujawniania osób samotnych i niezaradnych życiowo, kontrolach miejsc przebywania i gromadzenia się osób bezdomnych i uprawiających żebractwo, jak również wykrywaniu przestępstw i wykroczeń z tym związanych.

W wielu jednostkach terenowych Policji przyjęto rozwiązania systemowe, uwzględniające stałe zadaniowanie służb prewencyjnych w wyżej wymienionym zakresie. Zadania te wykonywane są przez policjantów pionu prewencji, w szczególności realizujących służbę patrolową i obchodową oraz podejmujących działania w zakresie zapobiegania patologiom społecznym.

Dostrzegając wagę omawianego problemu, w październiku 2002 roku w Komendzie Głównej Policji opracowane zostały "Procedury postępowania Policji wobec osób bezdomnych i żebrzących", które zostały przekazane do wszystkich komend wojewódzkich/Stołecznej Policji. „Procedury” zawierają propozycje konkretnych przedsięwzięć organizacyjnych i prewencyjnych do stosowania w obszarze bezdomności i żebractwa. W dokumencie tym podkreślono konieczność interwencji wobec wszystkich osób, których zachowania wykazują znamiona żebractwa. Szczególnie zalecono bezwzględne reagowanie w przypadkach żebrania przez osoby małoletnie

oraz w sytuacjach wykorzystywania do tego procederu dzieci. Wskazano również na potrzebę angażowania do działań prewencyjnych w tym zakresie przedstawicieli innych służb i instytucji zajmujących się pomocą i opieką socjalną. Jednocześnie określono zasady postępowania policjantów z osobami żebrzącymi. W tym celu sprecyzowano - w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 roku *o postępowaniu w sprawach nieletnich* (t.j.: Dz. U. z 2002 roku Nr 11, poz. 109 z późn. zm.) - szczegółowe algorytmy podejmowania interwencji przez policjantów w przypadku ujawnienia małoletniego trudniącego się żebractwem.

Działania Policji prowadzone są także w kierunku rozpoznania grup przestępczych, które angażują się w proceder żebractwa, wykorzystując do tego celu małoletnich często pochodzących z terytorium Rumunii.

W zakresie realizacji zadań na rzecz osób żebrzących, bezdomnych oraz innych wymagających opieki i pomocy, Policja utrzymuje ścisłą współpracę z instytucjami państwowymi, organizacjami samorządowymi i pozarządowymi (między innymi: z sądami rodzinnymi, urzędami miast, gmin, dzielnic, starostwami powiatowymi, ośrodkami pomocy społecznej i przeciwdziałania uzależnieniom, ośrodkami interwencji kryzysowej, strażą gminną (miejską), domami dla bezdomnych, administratorami domów mieszkalnych, spółdzielniami mieszkaniowymi). W zakresie przeciwdziałania omawianym zjawiskom, Policja współpracuje również z „Pogotowiem Społecznym”, stowarzyszeniem „Monar”, a także odbywa wspólne patrole ze Strażą Ochrony Kolei oraz pracownikami socjalnymi.

W dniach 17 lipca 2008 roku oraz 8 sierpnia 2008 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji odbyły się spotkania poświęcone problematyce zapobiegania zjawisku ulicznego żebractwa, w których udział wzięli: przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Policji, Straży Miejskiej m. st. Warszawy oraz organizacji pozarządowych - Fundacji Przeciw Handlowi Kobietami „La Strada” i Fundacji „Dzieci Niczyje”. Spotkania dotyczyły powołania międzyresortowego zespołu mającego na celu zintensyfikowanie przedsięwzięć dotyczących przeciwdziałania patologii żebractwa, w tym przede wszystkim zapobieganiu żebractwu dzieci. Utworzenie zespołu ma także służyć wymianie poglądów oraz wypracowaniu założeń do działań mających na celu walkę z żebractwem.

Odnosząc się do kwestii skali zjawiska żebrzących dzieci uprzejmie informuję, że w Komendzie Głównej Policji prowadzone są prace nad zmianą zarządzenia Nr 159 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lutego 2007 roku *w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji* (Dz. Urz. KGP Nr 7, poz. 67 z późn. zm.), których przedmiotem jest umożliwienie strukturom prewencyjnym KGP prowadzenia statystyki w sprawach o wykroczenia z art. 58 § 1 i 2 oraz art. 104 *Kodeksu wykroczeń*. W tym celu Komendant Główny Policji pismem z dnia 17 lipca 2008 roku zobowiązał Komendantów Wojewódzkich/Stołecznego Policji do gromadzenia od dnia 1 lipca 2008 roku, w systemie półrocznym i rocznym, danych liczbowych dotyczących żebractwa.

Uaktualniono również wykazy wyznaczonych na szczeblu komend wojewódzkich/Stołecznej Policji oraz komend powiatowych (miejskich) Policji koordynatorów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć dotyczących bezdomności i żebractwa, a także zwrócono się do jednostek terenowych Policji z prośbą o przekazanie, znajdującej się w ich posiadaniu, analizy rozmiaru procederu żebractwa na terenie poszczególnych województw. Powyższe działania umożliwiły sporządzenie w Wydziale ds. Nieletnich, Patologii i Profilaktyki Biura Prewencji KGP „Informacji dotyczącej skali zjawiska żebractwa na terenie działania poszczególnych komend wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji, z uwzględnieniem wybranych przedsięwzięć prewencyjnych realizowanych przez funkcjonariuszy Policji”.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że działający w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zespół do Spraw Handlu Ludźmi, w ramach swoich kompetencji oraz zadań przewidzianych w Krajowym Programie Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2007-2008 (cz. IV pkt. 2 *Opracowanie modelu wsparcia/ochrony dziecka - ofiary handlu ludźmi*), podejmuje szereg przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie zjawisku handlu dziećmi, w tym również handlu małoletnimi wykorzystywanymi do żebractwa.

W związku z powyższym, w ramach Grupy Roboczej międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi została powołana grupa ekspercka złożona z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej oraz Fundacji Dzieci Niczyje, której głównym zadaniem jest stworzenie systemu reagowania na handel dziećmi obejmującego:

- algorytm postępowania w przypadku identyfikacji małoletniej ofiary handlu ludźmi,
- kwestionariusz identyfikacyjny,
- bazy danych koordynatorów do spraw małoletnich ofiar handlu ludźmi w poszczególnych instytucjach,
- informator zawierający podstawową wiedzę z zakresu zjawiska handlu ludźmi.

Z uwagi na skomplikowany charakter zadania, wynikający z braku jednolitych procedur postępowania w przypadku identyfikacji małoletniej ofiary handlu ludźmi, jak również braku wyspecjalizowanej formy pomocy oferowanej dzieciom dotkniętym tego rodzaju przestępstwem do prac nad ww. przedsięwzięciem zostali zaproszeni także przedstawiciele innych podmiotów. W lipcu 2008 roku z inicjatywy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli: Komendy Stołecznej Policji, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie, jak również pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych m.st. Warszawa oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Celem spotkania było wypracowanie modelu wspólnych działań i form pomocy w przypadku małoletnich bez opieki zidentyfikowanych jako ofiary handlu ludźmi (tj. zapewnienie bezpiecznego ośrodka gwarantującego ochronę i pomoc dzieciom - ofiarom handlu ludźmi, a w przypadku dzieci

cudzoziemskich również uregulowanie kwestii legalizacji ich pobytu w Polsce oraz zapewnienie bezpiecznego powrotu do ich krajów pochodzenia). We wrześniu 2008 roku planowane jest również spotkanie z sędziami orzekającymi w sprawach z udziałem małoletnich oraz z konsulami krajów pochodzenia ofiar handlu ludźmi.

Z poważaniem

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

z up. /-/ Adam Rapacki

Podsekretarz Stanu

RPO-523139-III/06/JS/JJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Wielce Szanowna Pani Minister

Art. 72 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka, a w szczególności ochronę przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Skłanianie dzieci do żebrania stanowi jednocześnie 'wykroczenie określone w art. 104 Kodeksu wykroczeń: „Kto skłania do żebrania małoletniego lub osobę bezradną albo pozostającą w stosunku zależności od niego lub oddaną pod jego opiekę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Problem żebractwa dzieci nie jest zagadnieniem nowym. Kwestię tę podejmowali moi poprzednicy. Po raz pierwszy podjęto go w latach 2000 - 2001 (sygn. RPO-348455-00-XI/GR), kiedy problem ten cechował się dużą dynamiką. Następnie w 2006 roku po raz kolejny podjęto sprawę wykorzystywania dzieci do żebractwa, kierując wystąpienie do Komendanta Głównego Policji (sygn. RPO-523139-06-XI/GR).

Obecnie, jak wynika z doniesień prasowych, sprawa ponownie nabrała aktualności. W artykule „Na czarne oczy” (tygodnik Polityka z 12 lipca 2008 roku) opisane są dramatyczne przykłady cierpień rumuńskich dzieci wykorzystywanych do żebractwa na terenie naszego kraju. Z artykułu wynika także, iż funkcjonariusze Policji mają ograniczone możliwości skutecznych interwencji w przypadku żebractwa dzieci pochodzących z Rumunii, co może być w pewnym stopniu konsekwencją procesu rozszerzenia Unii Europejskiej w 2007 roku.

W świetle treści artykułu prasowego wydaje się, że przepisy znowelizowanej z dniem 29 maja 2008 r. ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu nadanym przez art. 9 pkt 12 ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 416) nie zawsze są właściwie rozumiane i realizowane na szczeblu podstawowym pomocy społecznej. Szczególne trudności występują w koordynacji działań instytucji państwowych i organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania żebractwa dzieci.

W tym kontekście pragnę zwrócić uwagę na treść art. 19 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991r. nr 120, poz. 726 ze zm.), który stanowi, iż „Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych, dzieci pozostających pod opieką rodzica(ów), opiekuna(ów) prawnego(ych) lub innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem.”

Należy też mieć na uwadze postanowienia zawarte w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2008 r.: w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka (2007/2093(INI)) zainicjowanej przez Komisję Europejską. W Rezolucji Parlament Europejski oświadcza, m.in. że „przemoc wobec małoletnich - niezależnie od formy, jaką przybiera, i otoczenia, w tym dom, - nie ma uzasadnienia i że każda przemoc musi być potępiona”. PE wzywa zatem do „uchwalenia na szczeblu wspólnotowym aktów prawnych zakazujących wszelkich form przemocy oraz wykorzystywania”, potępia „wszelkie formy przemocy dokonywane na dzieciach, w tym akty przemocy fizycznej, psychicznej i seksualnej, takie jak tortury, wykorzystywanie i eksploatacja dzieci, uprowadzanie, handel dziećmi lub sprzedaż ich albo ich organów”.

Co więcej w punkcie 106 Rezolucji PE zawarte jest postanowienie „o zadbanie o to by w UE nie było dzieci bezdomnych ani dzieci ulicy”, a także „do przedsięwzięcia odpowiednich i ukierunkowanych działań w celu udzielania pomocy dzieciom bezdomnym i dzieciom ulicy, ponieważ większość z nich cierpi z powodu urazów psychicznych i społecznego wykluczenia, pozostaje poza systemem kształcenia czy opieki zdrowotnej, jest szczególnie narażona na stanie się ofiarami handlu ludźmi (np. prostytutka, handel organami i nielegalna adopcja), uzależnienie od narkotyków i przestępstw, często jest zmuszana do żebrania”. Ponadto w Rezolucji wystąpiono do państw członkowskich, o to by „uznały problem tysięcy dzieci żyjących na ulicy i dzieci zmuszanych do żebrania za poważną bolączkę społeczną i istotną kwestię praw człowieka, która narusza Konwencję ONZ o prawach dziecka, i wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia sankcji wobec osób odpowiedzialnych za poniżanie dzieci zmuszanych do żebrania” (pkt. 107).

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001r. nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji w sprawie podejmowanych przez Ministerstwo działań zmierzających do przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania do żebrania dzieci sprowadzanych do Polski z Rumunii, w szczególności proszę o udzielenie informacji w przedmiocie:

1. zakresu podejmowanych przez Ministerstwo wewnątrz krajowych i wspólnotowych działań zmierzających do wiarygodnej oceny aktualnych uwarunkowań i skali zjawiska wykorzystywania dzieci do żebractwa;

2. rodzaju i zakresu podejmowanych w ramach kompetencji Ministerstwa działań w odniesieniu do żebractwa dzieci, w tym w obszarze prewencji; oraz

3. stanu prac nad poprawą koordynacji działań między resortami oraz między instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie zapobiegania żebractwu dzieci i zwalczania procederu wykorzystywania dzieci do żebractwa.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że identycznej treści pismo skierowałem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Sprawiedliwości.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2008 r.

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

DPS-II-073/68/4681/MW/08

dot. RPO-523139-III/06/JS/JJ

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo znak: RPO-523139-III/06/JS/JJ dotyczące problematyki wykorzystywania dzieci do żebractwa uprzejmie informuję o zakresie i rodzaju działań podejmowanych w tym obszarze przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest zainteresowane sytuacją dzieci cudzoziemskich przebywających na terytorium Polski bez opieki rodziców lub opiekunów prawnych od 2000 r. tj. od momentu przejścia z systemu oświaty do pomocy społecznej wszystkich zagadnień związanych z prowadzeniem dziennych placówek opieki nad dzieckiem rodzin zastępczych oraz całodobowych placówek opiekuńczo - wychowawczych. Przede wszystkim należy zauważyć, że w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U Nr 64, poz. 593 z późn. zm.) oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy uwzględniono przepisy wynikające z Konwencji o Prawach Dziecka. Do ustawy wprowadzono pełny katalog praw dziecka, obowiązujący zarówno w placówkach opiekuńczo wychowawczych, jak i w rodzinach zastępczych oraz w każdej instytucji pomocy społecznej działającej na rzecz dzieci. Przestrzeganie praw dziecka stanowi podstawę nadzoru wojewody nad przestrzeganiem standardów opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo - wychowawczych oraz nad jakością działań ośrodków adopcyjno - opiekuńczych.

Przestrzegając przepisów wynikających z Konwencji o Prawach Dziecka, od początku zalecano placówkom opiekuńczo - wychowawczym przyjmowanie każdego dziecka znajdującego się w sytuacji kryzysowej, w tym również dzieci cudzoziemskich, bez względu na status prawny ich pobytu w Polsce.

Jednak od 2004 roku współpracujące z Ministerstwem organizacje pozarządowe, zajmujące się dziećmi, szczególnie w kwestiach dotyczących przemocy w różnych formach, zaczęły sygnalizować nasilenie się problemu coraz większej liczby dzieci cudzoziemskich, przebywających bez opieki na ulicach polskich miast, przekraczających samodzielnie granicę naszego państwa.

Jednocześnie z międzynarodowych raportów wynikało, że Polska staje się krajem tranzytowym do przewozu dzieci - ofiar handlu ludźmi. W związku z powyższym Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Fundacją „Dzieci Niczyje” zbadało liczbę dzieci cudzoziemskich, które w 2005 r. trafiły do rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo - wychowawczych na terenie całego kraju, czas pobytu w tych formach opieki oraz status prawny. W 2006 r. Fundacja „Dzieci Niczyje” przygotowała na podstawie zebranych przez Ministerstwo informacji raport na ten temat. Wyniki wskazały na konieczność uregulowania w przepisach prawa w zakresie opieki nad dzieckiem zasad pobytu dzieci cudzoziemskich w placówkach opiekuńczo - wychowawczych.

Problem pobytu dzieci cudzoziemskich został uwzględniony w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej. Rozwiązano w niej kwestię finansowania pobytu dzieci cudzoziemskich w placówkach opiekuńczo wychowawczych. Odpowiedzialność za opiekę nad dziećmi cudzoziemskimi pozbawionymi bez opieki przejęły samorządy powiatowe, na terenie których te dzieci przebywają. Pobyt ten jest finansowany z budżetu państwa.

W rozporządzeniu z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo - wychowawczych (Dz. U. Nr 201, poz. 1455) został określony tryb kierowania i przyjmowania dzieci cudzoziemców do całodobowych placówek opiekuńczo - wychowawczych.

Dziecko cudzoziemskie w polskiej placówce opiekuńczo - wychowawczej podlega takim samym regułom jak dziecko polskie. Zastosowanie tu mają wszystkie przepisy zabezpieczające prawa dziecka. Większość dzieci cudzoziemskich trafia przede wszystkim do placówek interwencyjnych, które zapewniają doraźną opiekę na czas trwania sytuacji kryzysowej, jak również dostęp do kształcenia i do pomocy psychologiczno - pedagogicznej.

Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 5 i 5a ustawy o pomocy społecznej, prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje cudzoziemcom mającym określony status prawny, wymieniony w tych przepisach. Zmiany wprowadzone do ustawy o pomocy społecznej ustawą z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 416) dotyczą tych właśnie cudzoziemców. Natomiast do placówek opiekuńczo - wychowawczych trafiają, zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej, dzieci cudzoziemców niewymienionych w art. 5. Wprowadzenie art. 91 a do ustawy nakłada na starostę obowiązek zapewnienia opieki małoletniemu cudzoziemcowi tak jak dzieciom polskim tj. w rodzinnej lub instytucjonalnej formie pieczy zastępczej. Natomiast pracownicy socjalni gminnych lub powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nie posiadają bezpośrednich uprawnień do interwencji ulicznych. Mogą jednak we współpracy z innymi służbami (Policją, Strażą Miejską, Strażą Graniczną) zorganizować i określić plan pomocy skierowany do małoletniego cudzoziemca, przebywającego bez opieki na terytorium Polski. Świadczenia z pomocy społecznej, zgodnie z art. 102 ustawy o pomocy społecznej, udzielane są na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Starosta

zapewnia więc opiekę dziecku cudzoziemców doprowadzonemu przez Straż Graniczną, Policję, Straż miejską itp. lub w sytuacji gdy dziecko samo zgłasza się z prośbą o zapewnienie opieki.

Należy podkreślić, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej co roku przesyła sprawozdanie z zakresu wykonania Konwencji o Prawach Dziecka, jak również w 2007 r. przesłało swój wkład do IV sprawozdania z realizacji postanowień Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania, w którym została uwzględniona sytuacja dzieci cudzoziemskich umieszczonych w rodzinach zastępczych lub w placówkach opiekuńczo - wychowawczych.

Przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej uczestniczą w szkoleniach i konferencjach zarówno krajowych jak i międzynarodowych, na których poruszane są kwestie związane z przemocą wobec dzieci lub ze zjawiskiem handlu dziećmi i jego skutków (np. z zebraniem dzieci).

W czerwcu 2006 r. nasze Ministerstwo, przy współpracy UNHCR oraz organizacji pozarządowych, zorganizowało szkolenie na temat „Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce” dla 150 pracowników pomocy społecznej.

W maju 2007 r. w Warszawie odbyło się międzynarodowe seminarium, zorganizowane przez Wydział ds. Dzieci Rady Państw Nadbałtyckich (Children's Unit at the Council of the Baltic Sea States) z siedzibą w Sztokholmie, poświęcone zjawisku handlu dziećmi, w którym brali udział także przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W czerwcu 2008 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przy udziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zorganizowało szkolenie dla pracowników Wydziałów Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich, przygotowujące ich do roli koordynatora opieki nad dziećmi cudzoziemskimi na swoim terenie.

W odniesieniu do dzieci pochodzących z Rumunii należy wspomnieć, że w lutym 2006 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej spotkał się z przedstawicielami rządu rumuńskiego w sprawie rozwiązania kwestii dzieci obywateli Rumunii przebywających bez opieki w Polsce. Delegacja rządu rumuńskiego deklarowała wówczas chęć zawarcia dwustronnego porozumienia w sprawie ustalenia procedur postępowania z dziećmi rumuńskimi, które z różnych przyczyn znalazły się na terenie Polski. Niestety, porozumienie to nie zostało sfinalizowane.

Z uwagi na fakt, iż podejmowanie opieki nad dziećmi cudzoziemców, które przebywają w Polsce bez opiekunów prawnych oraz bez uregulowanego statusu prawnego, stanowi rosnący problem w skali kraju, a jego przejawy ciągle przybierają nową formę (np. uprawianie drobnego, nielegalnego handlu, drobne kradzieże, wykorzystywanie dzieci do niewolniczej pracy lub do zebrania przez zorganizowane grupy cudzoziemców), niezbędna jest stała współpraca międzyresortowa. W związku z tym Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pilnie współpracuje z innymi resortami, a w szczególności z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz

Ministerstwem Sprawiedliwości w zakresie usprawniania procedur zabezpieczających dzieci cudzoziemców przed skutkami wykorzystywania ich przez osoby dorosłe do czynów niezgodnych z prawem, bądź naruszających ich bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, narażających na przemoc, krzywdę lub wyzysk.

Dodatkowo informuję, iż przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej jest członkiem Zespołu ds. Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, powołanego na mocy Zarządzenia nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2004 roku. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele podmiotów administracji rządowej i organizacji pozarządowych (m.in. Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada”. Fundacja „Dzieci Niczyje”, Fundacja ITAKA, Caritas). Do jego zadań należy proponowanie oraz opiniowanie podejmowanych działań zmierzających do skutecznego zwalczenia i zapobiegania handlowi ludźmi, współpraca z organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi w powyższym zakresie oraz ocena realizacji Krajowego Programu Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi. Przedstawiciele Ministerstwa aktywnie uczestniczą w pracach Grupy Roboczej Zespołu ds. Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi oraz realizują zadania Ministerstwa określone w Krajowym Programie.

W ramach Krajowego Programu Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2007-2008 Ministerstwo wprowadziło zmiany do ustawy o pomocy społecznej stanowiące podstawę do udzielenia wsparcia z uwagi na bezpośredni fakt bycia ofiarą/ świadkiem handlu ludźmi - Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2007r. Nr 48, poz. 320). Pozwalają one na skuteczniejszą i bardziej wszechstronną pomoc udzielaną przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej poszczególnych szczebli administracji samorządowej, a także na koordynację pomocy udzielanej ofiarom handlu ludźmi w ramach systemu pomocy społecznej. Ministerstwo organizuje również szkolenia dla kadry pomocy społecznej nt. zjawiska handlu ludźmi, zapobiegania i zwalczenia tego procederu oraz możliwości udzielania wsparcia ofiarom handlu ludźmi (ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb ofiar cudzoziemskich oraz małoletnich).

Ponadto Ministerstwo ściśle współpracuje z Fundacją La Strada, Fundacją Dzieci Niczyje oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach społecznych akcji informacyjno - edukacyjnych na temat przestępstwa handlu ludźmi, projektów szkoleniowych kierowanych do instytucji zajmujących się tą problematyką, jak również w ramach działań związanych z wypracowaniem modelu reintegracji społecznej i zawodowej ofiar handlu ludźmi.

Z wyrazami szacunku
z up. MINISTER
/-/ Jarosław Duda
SEKRETARZ STANU

RPO-523139-III/06/JS/JJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Art. 72 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka, a w szczególności ochronę przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Skłanianie dzieci do żebrania stanowi jednocześnie wykroczenie określone w art. 104 Kodeksu wykroczeń: „Kto skłania do żebrania małoletniego lub osobę bezradną albo pozostającą w stosunku zależności od niego lub oddaną pod jego opiekę, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Problem żebractwa dzieci nie jest zagadnieniem nowym. Kwestię tę podejmowali moi poprzednicy. Po raz pierwszy podjęto go w latach 2000 - 2001 (sygn. RPO-348455-00-XI/GR), kiedy problem ten cechował się dużą dynamiką. Następnie w 2006 roku po raz kolejny podjęto sprawę wykorzystywania dzieci do żebractwa, kierując wystąpienie do Komendanta Głównego Policji (sygn. RPO-523139-06-XI/GR).

Obecnie, jak wynika z doniesień prasowych, sprawa ponownie nabrała aktualności. W artykule „Na czarne oczy” (tygodnik Polityka z 12 lipca 2008 roku) opisane są dramatyczne przykłady cierpień rumuńskich dzieci wykorzystywanych do żebractwa na terenie naszego kraju. Z artykułu wynika także, iż funkcjonariusze Policji mają ograniczone możliwości skutecznych interwencji w przypadku żebractwa dzieci pochodzących z Rumunii, co może być w pewnym stopniu konsekwencją procesu rozszerzenia Unii Europejskiej w 2007 roku.

W świetle treści artykułu prasowego wydaje się, że przepisy znowelizowanej z dniem 29 maja 2008 r. ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu nadanym przez art. 9 pkt 12 ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 416) nie zawsze są właściwie rozumiane i realizowane na szczeblu podstawowym pomocy społecznej. Szczególne trudności występują w koordynacji działań instytucji państwowych i organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania żebractwa dzieci.

W tym kontekście pragnę zwrócić uwagę na treść art. 19 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991r. nr 120, poz. 726 ze zm.) który stanowi, iż „Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych, dzieci pozostających pod opieką rodzica(ów), opiekuna(ów) prawnego(ych) lub innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem.”

Należy też mieć na uwadze postanowienia zawarte w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2008 r.: w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka (2007/2093(INI)) zainicjowanej przez Komisję Europejską. W Rezolucji Parlament Europejski oświadcza, m.in. że „przemoc wobec małoletnich - niezależnie od formy, jaką przybiera, i otoczenia, w tym dom, - nie ma uzasadnienia i że każda przemoc musi być potępiona”. PE wzywa zatem do „uchwalenia na szczeblu wspólnotowym aktów prawnych zakazujących wszelkich form przemocy oraz wykorzystywania”, potępia „wszelkie formy przemocy dokonywane na dzieciach, w tym akty przemocy fizycznej, psychicznej i seksualnej, takie jak tortury, wykorzystywanie i eksploatacja dzieci, uprowadzanie, handel dziećmi lub sprzedaż ich albo ich organów”.

Co więcej w punkcie 106 Rezolucji PE zawarte jest postanowienie" o zadbanie o to by w UE nie było dzieci bezdomnych ani dzieci ulicy”, a także „ do przedsięwzięcia odpowiednich i ukierunkowanych działań w celu udzielania pomocy dzieciom bezdomnym i dzieciom ulicy, ponieważ większość z nich cierpi z powodu urazów psychicznych i społecznego wykluczenia, pozostaje poza systemem kształcenia czy opieki zdrowotnej, jest szczególnie narażona na stanie się ofiarami handlu ludźmi (np. prostytutka, handel organami i nielegalna adopcja), uzależnienie od narkotyków i przestępstw, często jest zmuszana do żebrania”. Ponadto w Rezolucji wystąpiono do państw członkowskich, o to by „uznały problem tysięcy dzieci żyjących na ulicy i dzieci zmuszanych do żebrania za poważną bolączkę społeczną i istotną kwestię praw człowieka, która narusza Konwencję ONZ o prawach dziecka, i wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia sankcji wobec osób odpowiedzialnych za poniżanie dzieci zmuszanych do żebrania” (pkt. 107).

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001r. nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji w sprawie podejmowanych przez Ministerstwo działań zmierzających do przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania do żebrania dzieci sprowadzanych do Polski z Rumunii, w szczególności proszę o udzielenie informacji w przedmiocie:

1. zakresu podejmowanych przez Ministerstwo wewnątrz krajowych i wspólnotowych działań zmierzających do wiarygodnej oceny aktualnych uwarunkowań i skal zjawiska wykorzystywania dzieci do żebractwa;

2. rodzaju i zakresu podejmowanych w ramach kompetencji Ministerstwa działań w odniesieniu do żebractwa dzieci, w tym w obszarze prewencji; oraz

3. stanu prac nad poprawą koordynacji działań między resortami oraz między instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie zapobiegania żebractwu dzieci i zwalczania procederu wykorzystywania dzieci do żebractwa.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że identycznej treści pismo skierowałem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2008 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR KRAJOWY

Al. Ujazdowskie 11
00-950 WARSZAWA Skr. Pocz. 33
Centrala tel. 521-28-88

PR I 0760-17/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo Pana Rzecznika z dnia 25 lipca 2008 r. nr RPO-523139-III/06/JS/JJ, skierowane do Pana Zbigniewa Ćwiąkalskiego, Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, dotyczące problemu bezdomności dzieci, a także wykorzystywania ich do żebrania, uprzejmie przedstawiam, co następuje:

W polskim systemie prawnym kwestię wykorzystywania dzieci do żebractwa normuje przepis art. 104 *ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756). W myśl wskazanego powyżej przepisu, karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny podlega ten, kto skłania do żebrania małoletniego lub osobę bezradną albo pozostającą w stosunku zależności od niego lub poddaną pod jego opiekę. Na byt wykroczenia nie ma wpływu okoliczność, czy skłaniana osoba podjęła się żebrania, natomiast wymagane jest, aby osoba ta była:

- małoletnią, tj. w myśl przepisu art. 10 *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) taką, która nie ukończyła 18 lat.
- bezradną tj. taką, która ze względu na swoje właściwości fizyczne (np. podeszły wiek, kalectwo) lub psychiczne (np. upośledzenie psychiczne) nie ma możliwości samodzielnego decydowania o swoim losie ani zmiany swego położenia (patrz: uchwała SN z dnia 9 czerwca 1978 r., VI KZP, OSNKW 1976, nr 7-8, poz. 86),
- pozostającą w stosunku zależności od sprawcy tj. bądź wynikającym z mocy prawa (np. stosunek pomiędzy rodzicami a dziećmi) bądź też z przemijającej sytuacji faktycznej, która musi jednak stwarzać widoczne cechy zależności (np. zależność konkubiny od konkubenta).

- oddaną pod opiekę sprawcy - dotyczy to nie tylko opieki w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy* (Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.), ale również sprawowania chwilowej, faktycznej opieki.

Podkreślić należy, iż także na gruncie aktualnie obowiązującej *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny* (Dz. U. Nr 89, poz. 553 z późn. zm.), przepisy Rozdziału XIX Przepięstwa przeciwko życiu i zdrowiu, Rozdziału XXVII Przepięstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej, Rozdziału XXVI Przepięstwa przeciwko rodzinie i opiece, zapewniają prawno-karną ochronę wszystkich małoletnich, wobec których stosowane są różne formy przemocy, w tym także dzieci cudzoziemskich przebywających w Polsce.

Nadto sądy wyposażone są w dodatkowe instrumenty w sprawach, w których zostało naruszone dobro małoletniego.

Zgodnie z art. 23 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.) sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, ma obowiązek zawiadomienia sądu rodzinnego o przestępstwie popełnionym na szkodę małoletniego w celu rozważenia środków przewidzianych w przepisach o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Natomiast przepis art. 51 Kodeksu karnego uprawnia sąd, w przypadku uznania za celowe, do orzeczenia wobec sprawcy przestępstwa (podmiotu określonego w art. 23 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) pozbawienia lub ograniczenia praw rodzicielskich lub opiekuńczych ze względu na bezpieczeństwo dziecka.

Należy podkreślić, iż wykorzystywanie dziecka do żebractwa, stanowi zagrożenie jego dobra, jest zatem wystarczającą przyczyną do wydania przez sąd opiekuńczy odpowiednich zarządzeń w trybie art. 109 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (ograniczenie władzy rodzicielskiej), a przypadku wystąpienia przesłanek z art. 111 § 1 tejże ustawy - pozbawienia władzy rodzicielskiej.

Odnosząc się do występującego w Polsce problemu zmuszania dzieci cudzoziemskich do żebrania (w szczególności dzieci sprowadzanych z Rumunii), uprzejmie informuję Pana Rzecznika, że dotychczas ujawniane przypadki tego rodzaju zachowań były traktowane przez jednostki prokuratury jako przestępstwa handlu ludźmi, wyczerpujące znamiona czynu z art. 253 § 1 Kodeksu karnego. Ujawniony *modus operandi* sprawców odpowiadał bowiem, definicji handlu ludźmi zawartej w Protokole z Palermo, uzupełniającym Konwencję Narodów Zjednoczonych o Zwalczeniu Międzynarodowej Przepięczości Zorganizowanej.

Biuro do Spraw Przepięczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej nadzoruje postępowania w sprawach o handel ludźmi, które swoim zakresem obejmują również postępowania karne dotyczące handlu dziećmi wykorzystywanymi do żebrania. W proceder ten zaangażowane są najczęściej osoby narodowości rumuńskiej współpracujące z obywatelami polskimi. Przykładowo, w 2007 roku Prokuratura Okręgowa w Rzeszowie pod numerem sprawy VI Ds. 4/07/S prowadziła śledztwo w sprawie założenia i kierowania grupą mającą na celu popełnianie przestępstw

polegających na handlu ludźmi, w celu zebrania na ulicach miast w Polsce i czerpania korzyści majątkowych z tego procederu, tj. o przestępstwa z art. 258 § 1 i 3 Kodeksu karnego i 253 § 1 Kodeksu karnego. W sprawie tej skierowano akt oskarżenia do sądu przeciwko 3 cudzoziemcom, którzy zostali skazani na kary bezwzględnej pozbawienia wolności od roku do lat 4.

Zapewniam, że sygnalizowany przez Pana Rzecznika problem wykorzystywania dzieci do żebractwa nie jest lekceważony przez Prokuraturę Krajową. W 2003 roku opracowane zostały wskazówki metodyczne dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania karne w sprawach dotyczących handlu ludźmi, zawierające między innymi procedury postępowania z dziećmi cudzoziemskimi bez opieki w Polsce, które przekazano jednostkom organizacyjnym prokuratury w całym kraju. W dokumencie tym zwrócono uwagę na szczególną sytuację ofiar handlu ludźmi i możliwe sposoby udzielenia im pomocy, jak również wskazano takie metody postępowania z ofiarami, które nie doprowadzą do ich wtórnej wiktyimizacji.

W 2007 roku w prokuraturach apelacyjnych i w wydziałach terenowych Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej zostali wyznaczeni prokuratorzy pełniący rolę konsultantów do spraw handlu ludźmi.

Ministerstwo Sprawiedliwości aktywnie uczestniczy także w realizacji zadań przewidzianych w *Krajowym Programie Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi*, opracowanym na lata 2007-2008 w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do zadań tych należy, między innymi, koordynacja i monitorowanie postępowań karnych prowadzonych w tym zakresie, organizowanie szkoleń dla prokuratorów oraz udział w opracowaniu raportu na temat zjawiska handlu ludźmi w Polsce. We wstępnych założeniach do w/w *Programu* na lata 2009-2010, za jeden z priorytetów uznano wdrożenie procedury ochrony dzieci, ofiar handlu ludźmi.

Nadmienić należy, iż Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało także projekt zmian w Kodeksie karnym, uwzględniający wprowadzenie definicji handlu ludźmi.

Odnosząc się do problematyki zgodności polskiego systemu prawnego z ustawodawstwem europejskim, podnieść należy, iż przywołana przez Pana Rzecznika Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2008 r., odwołująca się do kwestii dzieci zmuszanych do żebrania i wzywająca państwa członkowskie do przyjęcia sankcji za tego typu zachowania, nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego aktu prawa międzynarodowego.

Tym niemniej, jak wyżej wskazano, polskie prawo przewiduje sankcje za nakłanianie małoletniego do żebrania. W tym więc zakresie uznać należy, iż Polska spełnia postulat wskazany w Rezolucji Parlamentu Europejskiego, dlatego też Ministerstwo Sprawiedliwości nie przewiduje podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany art. 104 Kodeksu wykroczeń.

Być może należałoby zwrócić uwagę na problemy, których rozwiązanie nie leży jednak w zakresie kompetencji tutejszego resortu. Podstawowym z nich wydaje się być brak systemu, który monitorowałby poziom przestrzegania praw dzieci, a także brak systemu opieki nad dziećmi

cudzoziemskimi bez opieki w Polsce. Dziecko cudzoziemskie bez opieki to najczęściej dziecko, którego rodzice znajdują się na terytorium innego państwa.

Przepisy przywołanej powyżej ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, nie pozwalają na ustanowienie dla takiego dziecka opiekuna prawnego, widoczny jest także brak skoordynowanych działań na rzecz dzieci cudzoziemskich przebywających w Polsce. Pomoc medyczna, socjalna, edukacyjna, czy też pomoc w legalizacji pobytu tych pozostawionych bez opieki dzieci nie jest wystarczająca, gdyż nie jest zagwarantowana przez żadną z ustaw adresowaną wprost do dzieci cudzoziemskich.

Dzieci cudzoziemskie wymagające opieki, w zależności od wieku i okoliczności, umieszczane są w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, w rodzinach zastępczych, w policyjnych izbach dziecka (gdą są sprawcami czynu karalnego), natomiast dzieci przebywające nielegalnie na terytorium Polski - w placówkach interwencyjnych. Małoletni ubiegający się o status uchodźcy kierowani są do ośrodków dla uchodźców i placówek wytypowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, np, do domów dziecka. W każdej z tych grup znajdują się dzieci bez opieki, potencjalne ofiary handlu ludźmi, zmuszane i wykorzystywane do pracy przymusowej lub żebrania.

Zauważyć należy, iż Komitet Praw Dziecka w 2002 r. po rozpoznaniu sprawozdania dotyczącego realizacji w latach 1993 - 1998 przez Rzeczypospolitą Polską postanowień *Konwencji o prawach dziecka* (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 i 527) wskazał, że nadal nie wszystkie obowiązujące w kraju ustawy są w pełni zgodne z postanowieniami i zasadami *Konwencji*.

Komitet wezwał zatem do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia pełnej zgodności ustawodawstwa krajowego z zasadami i postanowieniami *Konwencji*, w szczególności zaś w zakresie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich pozostających bez opieki, ubiegających się o azyl oraz wykorzystywania seksualnego dzieci. Zalecił, by państwo strona:

a) zapewniło, aby obecny system gromadzenia danych oraz opracowywane wskaźniki uwzględniły podział wg. płci oraz, jeśli to stosowne, brało pod uwagę przynależność do mniejszości bądź grupy etnicznej, jak również podział na obszary wiejskie i miejskie. Obecny system gromadzenia danych powinien zostać poszerzony, z pomocą właściwych Ministerstw i organów, w taki sposób, aby obejmował wszystkie obszary objęte *Konwencją*, włączając wszystkie aspekty wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich oraz opieki zapewnianej nieletnim ofiarom wykorzystywania seksualnego. System powinien objąć wszystkie dzieci do osiemnastego roku życia, ze szczególnym naciskiem na te, które są szczególnie narażone na ryzyko, włączając nieletnie ofiary wykorzystywania, zaniedbania, lub złego traktowania: dzieci niepełnosprawne, dzieci należące do grup etnicznych, nieletnich uchodźców i ubiegających się o azyl, dzieci w konflikcie z prawem, dzieci pracujące, dzieci mieszkające na ulicy, dzieci stanowiące przedmiot komercyjnego wykorzystywania seksualnego oraz handlu, dzieci z obszarów wiejskich oraz dotkniętych trudnymi warunkami ekonomicznymi oraz:

b) wykorzystano zdobyte w ten sposób dane i wskaźniki przy opracowywaniu, monitoringu i ocenie polityki, programów i projektów skutecznego wdrażania Konwencji.

Ponadto w zakresie definicji dziecka Komitet wyraził zaniepokojenie, że nie jest jednoznacznie ustalony najniższy wiek, w jakim ponosi się odpowiedzialność karną i że w niektórych przypadkach wobec dzieci mających nie więcej niż 10 lat mogą być zastosowane środki wychowawcze. Komitet zalecił, aby, wobec faktu, że ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących nieletnich z 1982 r. uznaje za nieletnich osoby znajdujące się w przedziale wiekowym od 13 do 17 lat, państwo strona ustanowiło przynajmniej 13 lat jako jedyny najniższy wiek, w jakim ponosi się odpowiedzialność karną, poniżej którego wobec dzieci nie będą mogły być stosowane ani środki korekcyjne ani wychowawcze.

Zauważyć należy, iż powyższe zalecenia Komitetu wskazują na niezrozumienie przepisów *ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 z późn. zm.), której celem jest zapobieganie i zwalczanie demoralizacji osób, które nie ukończyły 18 lat oraz określenie zasad postępowania o czyny karalne, w stosunku do osób, które dopuściły się takiego czynu po ukończeniu 13 lat, a przed ukończeniem 17 lat. Wobec tych osób możliwe jest stosowanie jedynie środków o charakterze wychowawczym lub poprawczym. Natomiast zasady odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa, zostały określone w rozdziale I przywołanej powyżej *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny*. Dotyczą one osób, które ukończyły 17 lat, a jedynie w wyjątkowych przypadkach - określonych w przepisie art. 10 § 2 Kodeksu karnego- które ukończyły lat 15.

Komitet zalecił także, aby państwo strona, między innymi:

a) ustanowiło narodowy system przyjmowania, monitoringu i badania skarg oraz, w razie potrzeby, ścigania poszczególnych przypadków w sposób uwzględniający potrzeby dziecka i zapewniło szkolenie dla przedstawicieli organów ścigania, pracowników społecznych i prokuratorów w tym zakresie;

b) ustanowiło wszechstronny i ogólnokrajowy system reakcji, który będzie skonstruowany tak, aby zapewnić, w miarę potrzeby, wsparcie i pomoc zarówno dla ofiar, jak i dla sprawców przemocy w rodzinie, zamiast ograniczania się wyłącznie do interwencji i karan, jak również, który zapewni wszystkim ofiarom przemocy dostęp do poradnictwa i pomocy w rehabilitacji i reintegracji, zwłaszcza w społecznościach, gdzie administracja lokalna nie dysponuje środkami wystarczającymi do utworzenia pogotowia rodzinnego;

c) przeprowadzało publiczne kampanie edukacyjne dotyczące negatywnych skutków złego traktowania dzieci i promowało pozytywne, powstrzymujące się od przemocy sposoby wprowadzania dyscypliny jako alternatywę dla kar cielesnych.

Nadmienić należy, iż resortem odpowiedzialnym za przygotowanie sprawozdania z realizacji postanowień *Konwencji o prawach dziecka*, a także odpowiedzialnym za realizację

zaleceń Komitetu Praw Dziecka jest Ministerstwo Edukacji Narodowej. W Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są natomiast prace legislacyjne nad opracowaniem ustawy - *Kodeks nieletnich*, która pozwoli na kompleksowe uregulowanie zasad odpowiedzialności osób nieletnich za czyny karalne, a także określi katalog środków prawnych o charakterze wychowawczym, umożliwiających skuteczne wdrożenie nieletnich do przestrzegania powszechnie akceptowanych zasad współżycia społecznego.

Reasumując, wyrażam nadzieję, że wspólny wysiłek poszczególnych resortów, zmierzający do realizacji zaleceń Komitetu Praw Dziecka doprowadzi do opracowania instrumentów prawnych, pozwalających na zwalczanie niepokojącego Pana Rzecznika zjawiska.

Z poważaniem

PROKURATOR KRAJOWY

/-/ Marek Staszak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 3 lipca 2008 r.

RPO-590804-II/08/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
nadinsp. Andrzej Matejuk
Komendant Główny Policji

Szanowny Panie Komendancie

W związku ze szczególnym zainteresowaniem Rzecznika Praw Obywatelskich problematyką handlu ludźmi, zwracam się do Pana Komendanta w sprawie procederu wykorzystywania dzieci do żebractwa. Z sygnałów, które docierają do Rzecznika wynika, że w szczególnie ruchliwych punktach większych miast, np. Warszawy, pojawiają się osoby dorosłe z małymi dziećmi, w tym niejednokrotnie z niemowlętami i żebrzą wśród przechodniów.

Uwagę zwraca fakt, że w wielu wypadkach osoba dorosła pozostaje niezmiennie ta sama, zmieniają się jednak dzieci. Może to świadczyć o tym, że nie istnieją między „opiekunem” a dzieckiem związki rodzinne, a małe dzieci nie są jedynie krzywdzeni poprzez wykorzystywanie ich do żebrania, ale mogą być również ofiarami handlu ludźmi. Nie można wykluczyć, że podobnie dorośli „opiekunowie” nie są sprawcami, ale również ofiarami tego typu przestępstwa. Warto zaznaczyć, że dzieci niejednokrotnie tylko pozornie towarzyszą żebrzącym dorosłym. Często ustawiane są w męczących pozycjach np. kłęczą wraz z nimi przez wiele godzin na chodniku. Wózki z niemowlętami i kilkuletnimi dziećmi, ustawiane są w pobliżu lub w środku ruchliwych skrzyżowań, w celu wzbudzenia litości w osobach kierujących pojazdami i skłonienia ich do przekazania pieniędzy osobie chodzącej między samochodami podczas zmiany świateł. Zdarza się, że dzieci, również bardzo małe, żebrzą samotnie.

W mojej ocenie niepokojące są doniesienia świadczące o braku reakcji funkcjonariuszy Policji, patrolujących miejsca, w których w sposób regularny występuje opisana sytuacja. Otrzymuję również sygnały, że w przypadku obywatelskiego zgłoszenia telefonicznego na nr alarmowy 112, nawet w przypadku wyraźnego przekazywania komunikatu, iż w ocenie osoby zgłaszającej, dochodzi do krzywdzenia dziecka, przy czym być może dziecko jest ofiarą handlu ludźmi, nie są podejmowane działania zmierzające do udzielenia pomocy dziecku. Po przyjęciu

zgłoszenia, ewentualna interwencja ogranicza się do przegonienia zebrzących, co nie przerywa proceduru.

Wskazany schemat działania budzi również wątpliwości z perspektywy treści art. 104 i 106 Kodeksu wykroczeń (dalej: K.w.).

Warto w tym miejscu podnieść, że Rzecznik Praw Obywatelskich skierował uprzednio już kilka wystąpień między innymi do Komendanta Głównego Policji, w sprawie proceduru stypizowanego w art. 104 K.w. Celem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, było skierowanie uwagi służb na ochronę dzieci i innych osób bezradnych przed wykorzystywaniem ich do żebractwa, a także pomoc osobom bezdomnym, szczególnie zagrożonym w okresie zimowym.

Z ostatniej uzyskanej w tej sprawie odpowiedzi z dnia 25 marca 2006 r. autorstwa Pierwszego Zastępcy Komendanta Głównego Policji (EPK-210/150/2006) wynika m.in., że funkcjonariusze Policji są zobowiązani szczególnie do:

1. Dokonywania rzetelnej diagnozy zagrożenia żebractwem oraz prowadzenia bieżącego rozpoznania skali zjawiska, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystywania do tego celu dzieci, osób bezradnych i niepełnosprawnych.

2. Dokonywania wspólnie ze Strażą Miejską Strażą Ochrony Kolei, pracownikami ośrodków pomocy społecznej, systematycznej kontroli miejsc, w których nasilony jest proceder żebractwa (dworce, główne ciągi handlowo-usługowe, ruchliwe skrzyżowania ulic, okolice supermarketów, parkingi itp.) w celu określenia geografii zjawiska.

3. Stosowania i egzekwowania odpowiedzialności prawnej wobec osób naruszających przepisy, w tym m.in. przepisy art. 104 K.w. i 105 K.w.

4. Przekazywania informacji do Sądów Rodziny z wnioskiem o wszczęcie postępowania opiekuńczego w przypadku ujawnienia rodziców, bądź innych osób skłaniających dzieci do żebractwa.

5. Inicjowania procedur wydaleniowych w odniesieniu do cudzoziemców zajmujących się żebractwem.

6. Inicjowania spotkań z przedstawicielami instytucji państwowych, samorządowych i organizacji pozarządowych w celu wymiany doświadczeń i podejmowania wspólnych przedsięwzięć w interesie osób zebrzących znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

Z wskazanego pisma Zastępcy Komendanta wynika nadto, że funkcjonariusze Policji podejmują szeroko zakrojone działania mające na celu m.in. przeciwdziałanie procederowi wykorzystywania do żebractwa dzieci i osób bezradnych przez osoby zobowiązane do opieki nad nimi. Zadania w tym zakresie wykonywane są przez policjantów pionu prewencji, w szczególności

realizujących służbę patrolową i obchodową oraz podejmujących działania w zakresie zapobiegania patologiom społecznym.

Wskazując na treść tej odpowiedzi, uprzejmie proszę o powiadomienie Rzecznika Praw Obywatelskich o tym, czy wśród wniosków kierowanych przez Policję do sądów rodzinnych o zabezpieczenie interesów małoletnich dzieci, znajdują się wnioski będące efektem interwencji funkcjonariuszy Policji w przypadku żebrzących dzieci i jaka jest skala tego typu spraw. Zaznaczam, że Rzecznika interesuje szczególnie, czy funkcjonariusze Policji w przypadku stwierdzenia, że do żebractwa wykorzystywane są dzieci, podejmują natychmiastowe działania mające na celu przerwanie tego procederu.

Jednocześnie uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w ilu sprawach od 2006 r., w wyniku interwencji funkcjonariuszy Policji zostały wszczęte postępowania o czyny z art. 253 § 1 K.k. oraz art. 104 K.w. i art. 105 K.w.

Będę nadto zobowiązany za przedstawienie Pana oceny przygotowania i reakcji funkcjonariuszy na opisane zjawisko ze szczególnym uwzględnieniem procedur obejmujących problematykę handlu ludźmi.

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk

RZECZPOSPOLITA POLSKA
ZASTĘPCA
KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI

Warszawa 24 lipca 2008 r.

Gb-4107/3878/SIP/08/AT

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Pan Stanisław TROCIUK

Szanowny Panie

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. RPO-590804-II/08/DK, w sprawie *procederu wykorzystywania dzieci do żebractwa*, uprzejmie przedstawiam stosowne informacje.

Komenda Główna Policji inicjuje i podejmuje działania zmierzające do ujawniania zjawiska bezdomności i towarzyszących jej zagrożeń społecznych. Zadania z tego obszaru Policja realizuje przede wszystkim poprzez: prowadzenie rzetelnego rozpoznania w zakresie ujawniania osób samotnych i niezaradnych życiowo, nasilone kontrole miejsc przebywania i gromadzenia się osób bezdomnych i uprawiających żebractwo, jak również wykrywanie przestępstw i wykroczeń z tym związanych.

Zjawisko żebractwa związane jest nierozzerwalnie z problemem rozszerzającego się bezrobocia i bezdomności, które dotyczy zarówno obywateli polskich jak i cudzoziemców. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest jednak wykorzystywanie dzieci oraz osób bezradnych do żebractwa. W związku z powyższym funkcjonariusze Policji podejmują szeroko zakrojone działania mające na celu rozpoznanie skali i form żebractwa na terenie poszczególnych województw oraz czynności zmierzające do przeciwdziałania temu zjawisku. Prowadzą bieżące rozpoznanie, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystywania do tego celu dzieci, osób bezradnych i niepełnosprawnych. Działania te prowadzone są przy współpracy ze strażą gminną (miejską), Strażą Ochrony Kolei i pracownikami pomocy społecznej.

W wielu jednostkach terenowych Policji przyjęto rozwiązania systemowe, uwzględniające stałe zadaniowanie służb prewencyjnych w wyżej wymienionym zakresie. Zadania te wykonywane są przez policjantów pionu prewencji, w szczególności realizujących służbę patrolową i obchodową oraz podejmujących działania w zakresie zapobiegania patologiom społecznym.

Dostrzegając wagę omawianego problemu, w październiku 2002 roku w KGP opracowane zostały „*Procedury postępowania Policji wobec osób bezdomnych i żebrzących*”, które zostały przekazane do wszystkich komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji.

„*Procedury*” zawierają propozycje konkretnych przedsięwzięć organizacyjnych i prewencyjnych do stosowania w obszarze bezdomności i żebractwa. W dokumencie tym podkreślono konieczność interwencji wobec wszystkich osób, których zachowania wykazują znamiona żebractwa. Szczególnie zalecono bezwzględne reagowanie w przypadkach żebrania przez osoby małoletnie oraz w sytuacjach wykorzystywania do tego procederu dzieci. Wskazano na potrzebę angażowania do działań prewencyjnych w tym zakresie przedstawicieli innych służb i instytucji zajmujących się pomocą i opieką socjalną.

Określono również zasady działania policjantów z osobami żebrzącymi. Sprecyzowano, w oparciu o ustawę z dnia 26 października 1982 r. *o postępowaniu w sprawach nieletnich*, szczegółowe algorytmy podejmowania interwencji przez policjantów w przypadku ujawnienia małoletniego trudniącego się żebractwem.

W zakresie realizacji zadań na rzecz osób żebrzących, bezdomnych i innych wymagających opieki i pomocy, Policja utrzymuje ścisłą współpracę z instytucjami państwowymi, organizacjami samorządowymi i pozarządowymi (np.: z Sądami Rodzinnymi, urzędami miast, gmin, dzielnic, starostwami powiatowymi, ośrodkami pomocy społecznej i przeciwdziałania uzależnieniom, ośrodkami interwencji kryzysowej, strażą gminną (miejską), domami dla bezdomnych, administratorami domów mieszkalnych, spółdzielniami mieszkaniowymi). W zakresie przeciwdziałania omawianym zjawiskom, Policja nawiązuje również współpracę np. z „Pogotowiem Społecznym”, stowarzyszeniem „Monar”, a także odbywa wspólne patrole ze Strażą Ochrony Kolei oraz pracownikami socjalnymi.

Działania Policji prowadzone są także w kierunku rozpoznania grup przestępczych, które angażują się w proceder żebractwa, wykorzystując do tego celu małoletnich.

Analizy Komendy Głównej Policji, dokonywane pod kątem pytania Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego wykorzystywania dzieci do żebractwa, pozwalają na stwierdzenie, że czynności Policji ukierunkowane są przede wszystkim na przerwanie procederu i w granicach prawa pomoc dzieciom - ofiarom przestępstw i wykroczeń.

Odnosząc się do pytania RPO dotyczącego skali zjawiska żebrzących dzieci, wskazać należy, że Komenda Główna Policji nie prowadzi odrębnej statystyki w tym zakresie.

Zgodnie z *ustawą o Policji*, Policja może uzyskiwać, gromadzić oraz przetwarzać i wykorzystywać w celu realizacji zadań ustawowych informacje, w tym dane osobowe, o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego. Nie ma natomiast podstaw prawnych, aby uzyskiwać, gromadzić oraz przetwarzać i wykorzystywać informacje dotyczące wykroczeń. W związku z powyższym pragnę zauważyć, że podjęto działania w celu

dokonania zmian w zarządzenia nr 159 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP nr 7, poz. 67), które na chwilę obecną nie wyodrębnia danych o żebractwie, a więc o czynach z art. 58§1 i 2 oraz 104 kodeksu wykroczeń. W momencie dokonania zmian przedmiotowego Zarządzenia struktury prewencyjne uzyskają właściwe narzędzie umożliwiające gromadzenie danych liczbowych odnoszących się do wyszczególnionych wyżej artykułów.

Jednocześnie informuję, że Komenda Główna Policji planuje w najbliższym czasie zwrócić się do KWP/KSP z poleceniami:

- zebrania (z udziałem KMP, KRP, KPP, KP) informacji i danych statystycznych związanych ze skalą zjawiska żebractwa dzieci oraz żebractwa matek z dziećmi;
- podjęcia próby przybliżonego określenia liczby, kierowanych przez Policję, wystąpień do sądów rodzinnych i opiekuńczych związanych z aktami demoralizacji dzieci narażonych na żebractwo.

Obecnie, na podstawie danych posiadanych przez KGP, można wskazać, że w 2007 r. policjanci skierowali ogółem blisko 110 tysięcy wystąpień do sądów rodzinnych i opiekuńczych wobec stwierdzonego faktu demoralizacji dzieci.

Jednakże, w liczbie tej mieszczą się także wystąpienia związane z prostytutką, narkomanią, paleniem tytoniu, alkoholem oraz włóczęgostwem.

Zakres zbieranych danych statystycznych nie daje obecnie możliwości wygenerowania z tej liczby wniosków będących efektem interwencji policjantów, podejmowanych w przypadku żebrzących dzieci.

Odnosząc się do pytania Pana Rzecznika dotyczącego procedur obejmujących problematykę handlu ludźmi, pragnę poinformować, że w ramach funkcjonowania międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi powołano Grupę Roboczą, w której pracach aktywnie uczestniczą przedstawiciele Centralnego Zespołu do walki z Handlem Ludźmi Biura Kryminalnego KGP. Obecnie trwają prace nad opracowaniem algorytmu postępowania z ofiarami handlu dziećmi.

Uwzględniając działalność organizacji pozarządowych wspierających ofiary handlu ludźmi, Policja współpracuje przede wszystkim z „La Strada” i Fundacją „Dzieci Niczyje”. Natomiast w celu polepszenia jakości działań w walce z przestępstwem handlu ludźmi w policyjnych bazach danych w marcu 2008 roku zostały założone dwa podzbiory tematyczne - „*Handel Ludźmi*” oraz „*Pedofilia, Pornografia Dziecięca*”, gdzie gromadzone są informacje związane z tymi zjawiskami.

Bardziej efektywne gromadzenie, jak i skuteczniejsza wymiana informacji o procederze handlu ludźmi na poziomie międzynarodowym odbywa się dzięki przystąpieniu w kwietniu 2008 roku polskiej Policji do Analitycznego Pliku Roboczego Europolu - AWF (Analytic Work

Files) Phoenix - który został utworzony w celu lepszej współpracy między państwami członkowskimi Europolu w zwalczaniu zjawiska handlu ludźmi.

Odnosząc się do pytania Pana Rzecznika o liczbę postępowań z art. 253 § 1 kk, przedstawiam poniżej dane dotyczące przedmiotowego zjawiska.

Liczba postępowań

	Postępowania Wszczęte	Postępowania zakończone	Przestępstwa Stwierdzone	Przestępstwa Wykryte	Wnioski o objęcie aktem
2006	12	13	18	15	14
2007	15	15	22	23	21
I-V 2008	7	5	VI	34	13

Sprawcy

	Przestępstwa Stwierdzone	Osoby Podejrzane			Sprawcy Cudzoziemcy
		Ogółem	Kobiety	Mężczyźni	
2006	18	9	4	5	3
2007	22	23	7	16	4

Pokrzywdzeni

	Pokrzywdzeni		
	Ogółem	W tym cudzoziemcy	W tym małoletni
2006	16	brak	brak
2007	859	brak	brak
I - V 2008	30		

Wyrażam nadzieję, że przedstawione informacje będą pomocne Panu Rzecznikowi.

Z poważaniem
 /-/ nadinsp. Kazimierz Sz wajcowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 2 lipca 2009 r.

RPO-590804-II/08/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
nadinsp. Andrzej Matejuk
Komendant Główny Policji

Dot. Gb-4107/3878/SIP/08/AT

Szanowny Panie Komendancie

W nawiązaniu do ubiegłorocznej korespondencji dotyczącej problemu wykorzystywania dzieci do żebractwa, uprzejmie informuję, że do Rzecznika Praw Obywatelskich nadal docierają sygnały, iż funkcjonariusze Policji niejednokrotnie odmawiają podjęcia działań lub podejmują działania ograniczające się do pouczenia, w przypadku zgłoszeń obywateli wskazujących na przypadki żebrania przez małe dzieci lub wykorzystywania dzieci (niejednokrotnie niemowlęta) przez osoby dorosłe do żebrania.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem krzywdzeniu dzieci sygnalizują że funkcjonariusze niechętnie podejmują działania w konkretnych przypadkach bądź interwencja poprzedzana jest długotrwałymi negocjacjami.

Ponadto, podczas seminariów poświęconych problematyce handlu ludźmi, w tym podczas konferencji organizowanych przez Policję, organizacje pozarządowe wskazują na nieumiejętność identyfikacji przez funkcjonariuszy Policji ofiar handlu ludźmi, w tym zwłaszcza dzieci.

Ilustracją tego problemu są również ustalenia samodzielnie poczynione przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i doświadczenia pracowników, którzy również zwracali się do Policji o podjęcie interwencji w przypadku dostrzeżenia, iż pod pieczę osoby dorosłej żebrzą dzieci. Interwencje funkcjonariuszy Policji sprowadzały się do wylegitymowania osoby dorosłej i wskazania na instytucję, z których pomocy może skorzystać. Nie podejmowano dalszych działań zmierzających do ustalenia, czy wykorzystywanie małego dziecka do żebrania nie stanowi przestępstwa opisanego w art. 253 § 1 K.k. lub wykroczenia z art. 104 K.w. lub 105 K.w.

Ponadto, nie zostały zainicjowane sprawy opiekuńcze mimo, iż na rozważenie takiej potrzeby wskazywała osoba zgłaszająca, wobec codziennej obserwacji regularnego zarobkowania osoby dorosłej poprzez wykorzystywanie do zebrania małego dziecka, często zmuszonego do długotrwałego klęczania na ulicy. Wypada również zauważyć, że nawet tak ograniczona reakcja Policji, była wywołana jedynie zgłoszeniem, a nie samodzielnym działaniem funkcjonariuszy patrolujących miejsca, w których żebrzą małe dzieci (są to najczęściej ruchliwe skrzyżowania, schody prowadzące na stacje metra czy dworca, chodniki przed centrami handlowymi itd.).

Formalne zgłoszenie wątpliwości dotyczących prawidłowości działań w jednostkowych przypadkach do Komendy Stołecznej Policji spotkało się z oficjalnym wyjaśnieniem, że tak ograniczone działania były związane z cyt.: „brakiem posiadania przez nie atrybutów osób żebrzących w postaci puszki na pieniądze, czyli kartki z prośbą o wsparcie, jak również fakt, że swoim zachowaniem nie naruszali porządku publicznego, a zachowanie to nie stwarzało zagrożenia bezpieczeństwa”. Jednocześnie zapewniano, że dbałość o poprawną realizację działań policyjnych pozostaje w szczególnej trosce kierownictwa Komendy Stołecznej Policji.

Z podobnymi zapewnieniami, jak też z informacjami o zasadach postępowania funkcjonariuszy Policji Rzecznik Praw Obywatelskich spotyka się przy okazji seminariów i spotkań poświęconych problematyce handlu ludźmi.

Mając na względzie rangę przedstawionego problemu oraz zapowiedziane przez Pana Komendanta w ubiegłym roku zebranie informacji i danych statystycznych związanych ze skalą zjawiska żebractwa dzieci oraz żebractwa matek z dziećmi, a także liczby kierowanych przez Policję wystąpień do sądów rodzinnych i opiekuńczych związanych z aktami demoralizacji dzieci narażonych na żebractwo, uprzejmie proszę o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Będę także zobowiązany za przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich powyższych danych oraz poinformowanie o wynikających z nich wnioskach oraz ewentualnie podjętych i projektowanych działaniach.

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk

Gb-344 /3265/SIP/09/PM

Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Pan Stanisław TROCIUK

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 2 lipca br. sygn. RPO-590804-II/08/DK w sprawie *wykorzystywania dzieci do żebractwa*, uprzejmie przekazuję stanowisko w przedmiotowej kwestii.

Podkreślenia wymaga fakt, że Policja inicjuje i podejmuje działania na rzecz ograniczenia zjawiska wykorzystania dzieci do żebractwa, zmierzające do ujawniania przypadków żebractwa i bezdomności oraz towarzyszących temu zagrożeń społecznych oraz przeciwdziałania tej patologii. Zadania z tego obszaru Policja realizuje poprzez między innymi prowadzenie rzetelnego rozpoznania w zakresie ujawniania osób samotnych i niezaradnych życiowo, zintensyfikowane kontrole miejsc przebywania i gromadzenia się osób żebrzących, jak również wykrywanie przestępstw i wykroczeń z tym związanych.

W celu poprawy rozpoznania skali zjawiska żebractwa, a zwłaszcza podejmowania bardziej skutecznych działań prewencyjnych, wyznaczono na szczeblu komend wojewódzkich oraz Komendy Stołecznej Policji koordynatorów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć dotyczących przeciwdziałania żebractwu oraz bezdomności. Wytypowani policjanci, pełniący wspomnianą funkcję, zobowiązani zostali do inicjowania i koordynowania działań wynikających z realizacji „*Procedury postępowania Policji wobec osób bezdomnych i żebrzących*”, precyzyjnego rozpoznania zjawiska bezdomności i żebractwa na terenie działania poszczególnych jednostek, opracowywania i aktualizowania map grupowania się osób bezdomnych oraz miejsc, w których nasilony jest proceder żebractwa. Ich zadaniem jest także opracowywanie banku danych o instytucjach pomocowych, rządowych oraz społecznych i podejmowanie z nimi aktywnej współpracy.

Z informacji uzyskanych przez Komendę Główną Policji wynika, że podejmowane w obszarze żebractwa przedsięwzięcia rozpoznawcze i zapobiegawcze stanowią jedno z istotnych

zadań realizowanych przez poszczególne komendy wojewódzkie Policji i KSP. W wielu jednostkach Policji przyjęto rozwiązania systemowe, uwzględniające stałe zaangażowanie pionu prewencji w wyżej wymienionym zakresie. Zadania te wykonywane są przez policjantów służby prewencyjnej, w szczególności realizujących służbę patrolową i obchodową oraz podejmujących działania w zakresie zapobiegania patologiom społecznym.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w dniu 17 lipca 2008 r. skierowałem pismo do komendantów wojewódzkich/Stołecznego Policji, w którym zawarty był obowiązek gromadzenia od lipca 2008 r, w systemie półrocznym i rocznym, danych liczbowych dotyczących żebractwa, stypizowanych w artykułach 58 § 1 i 58 § 2 k.w. oraz w art. 104 k.w. Pozwala to na analizę aktualnych uwarunkowań i skali zjawiska żebractwa. Poniżej zamieszczono przedmiotowe dane za II półrocze 2008 r.:

Działania dot. żebractwa					
L.p.	Artykuł KW	mandaty	wnioski do SG	pouczenia	ogółem
1.	art. 58 par. 1 KW	251	26	500	777
2.	art. 58 par. 2 KW	5	7	23	35
3.	art. 104 KW	15	3	23	41
4.	razem	271	36	546	853

Ponadto zwrócono się do jednostek terenowych Policji z prośbą o przekazanie, znajdującej się w ich posiadaniu, analizy rozmiaru procederu żebractwa na terenie poszczególnych województw. Sporządzona w Wydziale ds. Nieletnich, Patologii i Profilaktyki Biura Prewencji KGP „Informacja dotycząca skali zjawiska żebractwa na terenie działania poszczególnych komend wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji, z uwzględnieniem wybranych przedsięwzięć prewencyjnych realizowanych przez funkcjonariuszy Policji” została opracowana na potrzeby Zespołu roboczego powołanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Należy wskazać, że z doświadczeń funkcjonariuszy zajmujących się problematyką nieletnich wynika, że tego typu formy zachowań występują najczęściej na terenach miast, głównie w ich centrach, w rejonach dużych hipermarketów, placówek handlowo-usługowych. Zachowanie małoletnich na ogół ogranicza się do proponowania „przypilnowania” samochodu na parkingu lub prośby o posiłek. Żebrzący małoletni w większości przypadków pochodzą z rodzin zdemoralizowanych i niedostosowanych społecznie (bezrobocie, alkoholizm), są wychowankami placówek opiekuńczych.

Warto podkreślić, że w przypadku ustalenia bądź otrzymania sygnałów o żebraniu przez osoby niepełnoletnie, funkcjonariusze komórek ds. nieletnich i patologii nawiązywali kontakt z pracownikami socjalnymi Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej w celu ustalenia sytuacji

finansowej i rodzinnej oraz podjęcia dalszych czynności zmierzających do poprawienia warunków bytowych dzieci. W efekcie tego typu sprawy zakończone były sporządzeniem wniosku do Sądu Rodzinnego o podjęcie decyzji opiekuńczo-wychowawczej. Dzielnicy prowadzili systematyczne rozpoznawanie w swoich rejonach służbowych dotyczących miejsc przebywania osób bezdomnych, samotnych oraz trudniących się żebractwem. Informacje te przekazywane są do MOPS, który w ramach swoich kompetencji niesie tym osobom pomoc.

Niezależnie od powyższego poruszona problematyka znajduje się w ciągłym zainteresowaniu komórki organizacyjnej Komendy Głównej Policji powołanej do walki z handlem ludźmi. Kompleksowy charakter prac oparty na szczegółowej analizie zjawiska realizowany dotychczas przez wspomnianą komórkę organizacyjną znalazł swoje odzwierciedlenie w działaniach polegających między innymi na czynnym uczestnictwie w projektach MSWiA dotyczących handlu ludźmi w aspekcie zmuszania do żebractwa (Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2007-2008 oraz 2009-2010, Przerzut migrantów do pracy przymusowej innej niż usługi seksualne - perspektywa Polski po wejściu do UE, zapobieganie zjawisku ulicznego żebractwa). W przypadku ostatniego z projektów na spotkaniu roboczym międzyresortowego zespołu złożono propozycję przeprowadzenia kampanii w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu i Rzeszowie, która to propozycja spotkała się z akceptacją członków zespołu.

Ponadto, w ramach Grupy Roboczej międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi uczestniczący w pracach związanych z opracowaniem Algorytmu postępowania z nieletnimi ofiarami handlu ludźmi.

Na przełomie września i października 2008 r. opracowano koncepcję zwalczania handlu ludźmi w aspekcie zmuszania ofiar do żebractwa, którą przesłano do komend wojewódzkich i KSP.

W marcu 2009 r. opracowano sprawozdanie z działań podejmowanych przez Policję w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania zjawisku żebractwa w II półroczu 2008 r., którą przesłano biurom KGP.

Dodatkowo w kwietniu 2009 r. przesłano do komend wojewódzkich/Stołecznej Policji pismo o charakterze instruktażowym, wskazując w jego treści na potrzebę prowadzenia dalszych intensywnych działań w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania zjawisku żebractwa.

Odnosząc się do podnoszonych przez Pana Rzecznika kwestii dotyczących umiejętności identyfikacji przez policjantów ofiar handlu ludźmi należy podkreślić, że dostrzegając wagę tego zagadnienia podjęto działania mające na celu powołanie zespołu programowego do opracowania szkolenia specjalistycznego z zakresu handlu ludźmi. W efekcie w dniu 14 maja 2009 r. wydałem decyzję nr 206 w sprawie programu kursu specjalistycznego w zakresie zwalczania handlu ludźmi. Warto wskazać, że założenia organizacyjno-programowe zakładają przeznaczenie na problematykę identyfikacji ofiary handlu ludźmi i jej przesłuchania liczbę 11 z 36 godzin lekcyjnych programu kształcenia.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w listopadzie 2008 r. skierowano do komend wojewódzkich i KSP pismo z poleceniem realizacji w roku 2009 lokalnego szkolenia zawodowego policjantów o charakterze powszechnym przy uwzględnieniu następujących zaleceń:

- zwiększenia liczby szkoleń z zakresu handlu ludźmi ukierunkowanych zarówno na przekazywanie wiedzy, jak i na kształcenie umiejętności przydatnych policjantom w przeciwdziałaniu i rozpoznawaniu zjawiska, identyfikacji ofiar, ściganiu sprawców oraz niesieniu skutecznej pomocy ofiarom handlu ludźmi,

- skierowanie zajęć przede wszystkim do policjantów mających pierwszy kontakt z ofiarą, w szczególności dyżurnych jednostek,

- wykorzystywania w organizowanych szkoleniach między innymi materiałów dydaktycznych, które zostaną przygotowane przez zespół programowy kursu specjalistycznego,

- zaangażowanie w prowadzenie zajęć psychologów policyjnych oraz przedstawicieli podmiotów pozapolicyjnych, w tym organizacji pozarządowych,

- ścisłej współpracy w zakresie inicjowania, organizowania i realizacji szkoleń dla policjantów garnizonu z wojewódzkimi Pełnomocnikami ds. Ochrony Praw Człowieka działającymi w komendach wojewódzkich i KSP.

Niezależnie od powyższego skupiając się na problematyce żebractwa warto przywołać wybrane przykłady działań prewencyjnych podejmowanych przez jednostki Policji na terenie kraju.

W dniu 25 września 2008 roku w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie Wydział Prewencji wspólnie z Wydziałem Kryminalnym Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, Wydziałem Postępowania Administracyjnych oraz funkcjonariuszami Karpackiego Oddziału Straży Granicznej zorganizował szkolenie dotyczące problematyki „żebractwa” i „handlu ludźmi” realizując tym samym moje polecenie w przedmiocie wytycznych dotyczących zadań wynikających z realizacji Krajowego Programu Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi. W trakcie szkolenia przedstawiono tematy dotyczące między innymi procedur postępowania wobec cudzoziemców popełniających przestępstwa, wykroczenia oraz nielegalnie przebywających na terytorium RP, legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, wzorów dokumentów pozwalających na legalny pobyt na terytorium RP, żebractwa w świetle przepisów kodeksu wykroczeń i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a także żebractwa w odniesieniu do handlu ludźmi oraz sposobu postępowania w tych sytuacjach,

W ramach działań mających na celu zwalczanie zjawiska żebractwa, z inspiracji Pełnomocnika ds. Młodzieży Prezydenta Miasta Krakowa policjanci podejmowali czynności w rejonie Rynku Głównego. Działania te polegały na częstej kontroli dzieci i młodzieży, w przypadku gdy zachodziło podejrzenie, iż mogą one prowadzić działalność polegającą na zbieraniu pieniędzy od turystów. Udało się dzięki tym działaniom ograniczyć przypadki sprzedaży przez dzieci różnych drobiazgów, prowadzenie bez zezwolenia zbiórek pieniędzy itp.

Nadmienić należy, że Wydział Prewencji KWP w Opolu, w ubiegłym roku wspólnie z Fundacją „Pro-Lege” ze środków finansowych Samorządu Województwa Opolskiego oraz dzięki współpracy z ROPS w Opolu, wydał ulotkę pn. „Pomagajmy z Głową” w ilości 11 tys. egzemplarzy. Przedmiotowe ulotki zostały rozkolportowane na terenie całego województwa w miejscach, gdzie grupują się osoby bezdomne i żebrzące. Ponadto trafiły one również do osób chcących nieść pomoc wskazanym ludziom, które mogły uzyskać przydatne informacje na temat najefektywniejszych sposobów pomocy.

W zakresie realizacji zadań na rzecz osób żebrzących, bezdomnych i innych wymagających opieki i pomocy, Policja utrzymuje ścisłą współpracę z instytucjami państwowymi, organizacjami samorządowymi i pozarządowymi (np.: z Sądami Rodzinnymi, Strażą Graniczną, Strażą Gminną/Miejską, urzędami miast, gmin, starostwami powiatowymi oraz Fundacją przeciw handlowi kobietami „La Strada” i Fundacją „Dzieci Niczyje”). Jednostki Policji na bieżąco współdziałają także z instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz poprawy sytuacji osób bezdomnych i żebrzących tj. ośrodkami pomocy społecznej, ośrodkami interwencji kryzysowej i przeciwdziałania uzależnieniom, miejskimi ośrodkami pomocy rodzinie, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, ośrodkami „Caritasu”, Stowarzyszeniem „Monar”, punktami PCK, Polskim Komitetem Pomocy Społecznej, Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta, a także schroniskami i noclegowniami prowadzonymi przez różne organizacje społeczne np. Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Barka”.

Z poważaniem
/-/ gen. insp. Andrzej Matejuk

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 27 listopada 2006 r.

RPO-541177-II/06/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Wiesław Tarka
Podsekretarz Stanu
Przewodniczący Zespołu ds. Zwalczenia
i Zapobiegania Handlowi Ludźmi
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie

W związku z informacjami Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, przekazanymi Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a wskazującymi, że w Polsce ujawniane są przypadki handlu dziećmi w celu ich nielegalnej adopcji, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra, o udzielenie możliwie obszernej informacji na ten temat oraz wskazanie działań podejmowanych w celu zwalczania tego procederu.

Rzecznika Praw Obywatelskich interesuje zarówno skala zjawiska, jak i jego mechanizm (m.in. kto i w jakiej roli uczestniczy w tym przestępstwie oraz czy zdarzają się przypadki pośredniczenia w handlu dziećmi przez przedstawicieli placówek opiekuńczych, szpitali i kancelarii prawnych).

Ponadto mając na uwadze treść internetowych ogłoszeń osób podających się za kobiety w ciąży, uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika, czy ujawniane są przypadki dokonywania „transakcji” przez rodziców nienarodzonych jeszcze dzieci, polegające na żądaniu korzyści majątkowych w zamian za zgodę na przysposobienie swego dziecka ze wskazaniem konkretnej osoby. Podobnie niepokojące informacje dotyczą żądania korzyści majątkowych przez pracowników ośrodków adopcyjnych m.in. za spowodowanie przyspieszenia adopcji dziecka czy też adopcji dziecka o określonych cechach.

Będę również zobowiązany Panu Ministrowi za powiadomienie o procedurach postępowania z małoletnią ofiarą handlu ludźmi, a także o podejmowanych działaniach o charakterze międzynarodowym (dotyczy przypadków handlu dziećmi w celu ich nielegalnej, zagranicznej adopcji), oraz za informacje dotyczące handlu dziećmi w innych niż adopcja celach oraz handlu organami.

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk

Warszawa, 12 stycznia 2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTERSTWO

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

PODSEKRETARZ STANU

WIESŁAW TARKA

Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 27 listopada 2006 r. (nr RPO-541177-II/06/DK) dot. przypadków handlu dziećmi w celu ich nielegalnej adopcji uprzejmie informuję, iż przekazane Rzecznikowi Praw Obywatelskiemu przez Centralne Biuro Śledcze KGP informacje nt. przypadku handlu dziećmi w celu nielegalnej adopcji dotyczą jednej sprawy, w której prowadzone są obecnie czynności dochodzeniowo-śledcze. Od 1999 roku spośród wszystkich zarejestrowanych, w jednostkach prokuratury spraw dotyczących handlu ludźmi tylko jedna dotyczyła nielegalnej adopcji dziecka, które miało się narodzić. Jednocześnie uprzejmie informuję, iż Grupa Robocza międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, w skład której wchodzi również przedstawiciele Centralnego Zespołu dw. z Handlem Ludźmi KGP nie posiada obecnie informacji nt. innych przypadków procederu opisanego w ww. piśmie.

Niemniej jednak problematyka handlu dziećmi pozostaje w stałym obszarze zainteresowania ww. Grupy Roboczej. W celu zgromadzenia informacji o skali zjawiska, w ramach Krajowego Programu Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2007-2008, planowane jest przeprowadzenie badań w tym zakresie.

Ponadto, na początku 2007 r. w KGP planowane jest utworzenie dwóch sprzężonych ze sobą baz danych w ramach Systemu Meldunku Informacyjnego, w których gromadzone będą wszystkie napływające do Policji, jak również uzyskane przez Policję informacje i meldunki dot. handlu ludźmi, pedofilii i pornografii dziecięcej. Bazy danych wejdą w połączenie z odpowiednimi bazami danych w EUROPOLU. W ramach obsługi baz danych dokonywana będzie bieżąca analiza operacyjna (wykrywca), strategiczna (określająca trendy) jak również statystyczna (w celach badawczych) - zjawiska handlu ludźmi na terenie Polski.

Pogłębieniu wiedzy o zjawisku będzie również sprzyjać powołanie pod koniec ubiegłego roku w strukturach Komend Wojewódzkich. Policji *Zespołów ds. zapobiegania i zwalczania przestępstw związanych z patologiami społecznymi, w szczególności handlem ludźmi, wykorzystywaniem seksualnym nieletnich poniżej 15 roku życia, rozpowszechnianiem pornografii dziecięcej oraz handlu organami ludzkimi*. Jednym z zadań ww. Zespołów jest rozpoznanie i koordynacja ogólnokrajowa i międzynarodowa (za pośrednictwem Centralnego Zespołu dw. z Handlem Ludźmi KGP) zwalczania zjawiska handlu dziećmi i narządami ludzkimi.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w lutym 2006 r. skierowany został do służb policyjnych i granicznych *Algorytm postępowania funkcjonariuszy organów ścigania w przypadku ujawnienia przestępstwa handlu ludźmi*. Nie ogranicza on sposobu postępowania ze względu na wiek ofiary, jednak opisane w nim procedury mogą być pomocne także w przypadku ujawnienia przestępstwa handlu dziećmi. W Biurze ds. Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej opracowane zostały *Wskazówki metodyczne dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania karne w sprawach dotyczących handlu ludźmi*. Dotyczą one również procedur postępowania z dzieckiem - ofiarą handlu ludźmi.

W ramach realizacji *Krajowego Programu Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2005-2006* przeprowadzono szereg przedsięwzięć mających na celu skuteczniejsze zwalczania handlu dziećmi.

MSWiA wspólnie z Policją, Prokuraturą Krajową, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz Fundacją La Strada i Fundacją Dzieci Niczyje zorganizowało cykl szkoleń nt. *Procedury postępowania z ofiarą/świadkiem handlu ludźmi* dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Miejskiej, prokuratorów, sędziów, pracowników kontroli legalności zatrudnienia i pomocy społecznej. Jednym z zagadnień omawianych podczas ww. szkoleń była problematyka handlu dziećmi w Polsce;

W dniu 13 marca 2006 r. MSWiA zorganizowało Konferencję Krajową nt. *Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi*. W Konferencji uczestniczyli eksperci administracji rządowej, organów ścigania oraz organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką handlu ludźmi. Jednym z głównych tematów Konferencji było zagadnienie handlu dziećmi.

W Fundacji Dzieci Niczyje opracowano ankietę dla funkcjonariuszy Straży Granicznej pełniących służbę w przejściach granicznych na granicy z Ukrainą w celu gromadzenia szczegółowych informacji na temat powodów wjazdu dzieci bez opieki mających zapobiec ewentualnym przypadkom handlu dziećmi, ankietę dla funkcjonariuszy policji oraz ankietę dla pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych. Ankiety były realizowane w czasie szkoleń prowadzonych przez pracowników Fundacji w czasie całego 2006 roku i ich wyniki są obecnie opracowywane.

Fundacja Dzieci Niczyje opracowała i wydała plakaty i ulotki pt. „Dzieci nie są na sprzedaż”. Plakaty i ulotki z podstawowymi informacjami nt zjawiska handlu dziećmi oraz

podstawowymi pytaniami, które należy zadać dziecku z grupy ryzyka została rozesłana, do poszczególnych oddziałów straży granicznej oraz jest rozdawana wszystkim uczestnikom szkoleń dotyczącym tej problematyki, w tym pracownikom policji, pogotowi opiekuńczych i innych placówek oraz instytucji mających kontakt z dziećmi cudzoziemskimi bez opieki;

W grudniu 2006r. przy współudziale finansowym MSWiA, we współpracy z Fundacją Dzieci Niczyje wydano broszurę nt. „Problem handlu dziećmi- w Polsce i na świecie”.

W przygotowywanym obecnie projekcie Krajowego Programu Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2007-2008 przewiduje się kolejne działania mające przyczynić się do zapobiegania i zwalczenia handlu dziećmi m.in. opracowanie modelu wsparcia i ochrony dziecka - ofiary handlu ludźmi oraz specjalistyczne szkolenie sędziów i prokuratorów- w zakresie postępowania w przypadkach handlu dziećmi.

Z poważaniem
/-/ *Wiesław Tarka*

RPO-541177-II/06/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze

W związku z przekazanymi Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacjami Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, wskazującymi, że w Polsce ujawniane są przypadki handlu dziećmi w celu ich nielegalnej adopcji, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra, o udzielenie szczegółowych informacji na ten temat oraz wskazanie działań podejmowanych w celu zwalczania tego procederu.

Należy zaznaczyć, że Rzecznikowi znana jest analiza postępowań karnych, prowadzonych w latach 1995-2005 r., przeprowadzona w Prokuraturze Krajowej, wskazująca na fakt, że niemal wszystkie postępowania karne dotyczące handlu ludźmi, które były lub są nadal prowadzone w Polsce, mają związek z prostytutką.

Z posiadanych przez Rzecznika informacji wynika, że kilka lat temu Ministerstwo Sprawiedliwości, uznając, że nastąpił radykalny i niepokojący wzrost liczby spraw, w których sądy orzekały o adopcji polskich dzieci przez obcokrajowców, podjęło działania mające na celu kontrolę tego zjawiska. Prezesi sądów zostali poproszeni o rozważenie, czy w przypadkach, gdy te same osoby powtarzalnie pośredniczą w adopcjach zagranicznych, nie byłoby wskazane powiadomienie o tym fakcie odpowiednich organów prokuratorskich. Do prezesów sądów został także skierowany wniosek o objęcie ścisłym nadzorem tej kategorii spraw oraz o przedsięwzięcie środków w celu wyeliminowania klimatu przychylności dla adopcji zagranicznych.

Niestety nie jest znany efekt tego działania, jak również i to, czy i obecnie sprawy dotyczące adopcji zagranicznych są objęte ścisłym nadzorem.

Jednocześnie uprzejmie proszę o rozważenie zasadności zbadania, czy w sprawach adopcji krajowych nie ma miejsca podobna sytuacja, np. czy w sprawach tzw. adopcji ze wskazaniem nie

biorą udziału osoby trzecie, co do których może istnieć podejrzenie, że czerpią korzyści majątkowe z faktu pośrednictwa w adopcji.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, 27 lipca 2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DSP-Vi-0761-17/07

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Doktorze

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 maja 2007 r. nr RPO - 541177-II/06/DK w sprawie udzielenia szczegółowych informacji dotyczących handlu dziećmi w celu ich nielegalnej adopcji oraz wskazania działań podejmowanych dla zwalczania tego procederu, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Jak wynika ze statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości, liczba wniosków o przysposobienie składanych do sądów powszechnych od 1994 r. kształtował się na podobnym poziomie i ciągu ostatnich 5 lat przedstawiała się następująco:

2002 r.-2854,
2003 r.-2731,
2004 r.-2981,
2005 r.-3011,
2006 r.-3157.

Natomiast liczba orzeczonych przysposobień w powyższych latach kształtowała się w następujący sposób:

2002 r.-2454,
2003 r.-2371,
2004 r. -2622,
2005 r.-2466,

2006 r.-2752.

Jeżeli chodzi o ilość przysposobień przez osoby zamieszkałe za granicą to w ostatnich 5 latach orzeczono:

2002 r. -211,

2003 r. -222,

2004 r. - 256,

2005 r. -238,

2006 r. - 344.

Z powyższych danych statystycznych wynika, iż liczba adopcji zagranicznych do roku 2004 systematycznie wzrastała. Natomiast pomimo pewnego zahamowania tego trendu w 2005 r., w roku ubiegłym nastąpił skokowy wzrost wskaźnika o ponad sto przypadków.

Niezależnie od oceny przedstawionych danych pragnę poinformować, iż Departament dokonuje skrupulatnego badania każdego sygnalizowanego przypadku dotyczącego nieprawidłowości w postępowaniu w sprawie o przysposobienie w ramach wykonywanych czynności nadzorczych, zarówno w zakresie jego sprawności, jak i zasadności zarzutów dotyczących oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawnych,

W tym kontekście należy zauważyć, iż wydanie orzeczenia o przysposobieniu, a w szczególności o przysposobieniu, z którym jest związana zmiana dotychczasowego miejsca zamieszkania małoletniego na miejsce zamieszkania w innym państwie (przysposobienie zagraniczne) wymaga spełnienia szeregu przesłanek w tym m.in. wyznaczenia przez sąd opiekuńczy obligatoryjnego okresu preadopcyjnego.

W okresie tym sąd w ramach sprawowanego nadzoru na bieżąco oraz regularnie sprawdza czy okres ten przebiega prawidłowo, ocenia kwalifikacje wychowawcze kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz opinie wyrażone przez zagraniczny podmiot przygotowujący do przysposobienia i polski ośrodek adopcyjny.

Należy zauważyć, że konieczność spełnienia wszystkich przesłanek tworzy dobry mechanizm kontrolny oraz istotną barierę dla podjęcia działalności obliczonej na czerpanie korzyści z nielegalnej adopcji.

Podkreślić trzeba, że nie tylko sprawy dotyczące przysposobień, a w szczególności przysposobień przez osoby zamieszkałe za granicą, ale również dotyczące wyrażenia zgody na wyjazd dziecka za granicę, zawsze podlegały wnikliwej uwadze Departamentu.

Jako przykład można wskazać działanie podjęte na skutek pisma Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej Wydziału Konsularnego w Rzymie z dnia 8 grudnia 2004 r.

informującego o nieprawidłowościach dotyczących spędzania wakacji przez wychowanków Domu Dziecka w Górze Włodawskiej we Włoszech.

W ramach nadzoru nad działalnością administracyjną sądów Departament przeprowadził analizę 28 spraw prowadzonych w ramach apelacji katowickiej, a dotyczących zarówno adopcji zagranicznych, jak i zezwoleń na wyjazd dzieci z Domu Dziecka w Górze Włodawskiej do rodzin włoskich, głównie na Sycylię. Przeprowadzona kontrola wykazała szereg nieprawidłowości przy wydawaniu orzeczeń w sprawach tej kategorii.

Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło stosowne środki mające na celu wyeliminowanie błędnej praktyki i zapobieżenie podobnym naruszeniom na przyszłość.

Jednocześnie należy zauważyć, że pismo Wiceministra Sprawiedliwości, które jest powołane w wystąpieniu pochodzi sprzed 17 lat, dlatego w tej sytuacji istnieje obiektywna trudność w odniesieniu się do jego treści.

Chcę także poinformować, że do Departamentu nie były zgłaszane przypadki handlu dziećmi w celu ich nielegalnej adopcji.

Podnieść należy, że w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt zmiany ustawy - Kodeks karny, który nadał nowe brzmienie art. 253.

W ten sposób projektodawca zrezygnował z kwalifikacji przestępstwa handlu dziećmi z uwagi na wiek pokrzywdzonego i cel transakcji, sytuując jednocześnie sankcję za to przestępstwo w granicach od lat 3 do 15 lat pozbawienia wolności.

Nowa propozycja zmierza także do ustanowienia przestępstwa polegającego na czynieniu przygotowań do handlu ludźmi, za co przewiduje zagrożenie karą pozbawienia wolności do lat 3.

W opinii projektodawcy nowa regulacja w większym stopniu zapobiegnie popełnianiu tego typu przestępstw i zwiększy prawno-karną ochronę dzieci.

Niezależnie od powyższego zapewniam, że omawiana kategoria spraw niezmiennie podlegać będzie wnikliwemu i szczegółowemu badaniu w każdym przypadku powzięcia wiadomości o naruszeniu praw dziecka lub innych nieprawidłowościach.

Na zakończenie pragnę uprzejmie podziękować Panu Rzecznikowi za zainteresowanie podniesionym przez Pana zagadnieniem.

Z wyrazami szacunku i sympatii
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Małgorzata Manowska
PODSEKRETARZ STANU

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-547813-II/07/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 10 maja 2007 r.

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję, że wpływają do mnie sygnały, m.in. od przedstawicieli organizacji pozarządowych, zajmujących się pomocą ofiarom handlu ludźmi, wskazujące na potrzebę wprowadzenia definicji „handlu ludźmi” do art. 253 § 1 Kodeksu karnego.

Unia Europejska przystąpiła do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 r. i uzupełniających ją protokołów, co oznacza, że Polskę obowiązuje definicja handlu ludźmi, zawarta w art. 3 Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi (tzw. Protokołu z Palermo). Polska ratyfikowała również Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii z dnia 25 maja 2000 r., zawierający m.in. definicję handlu dziećmi. Ratyfikowanie przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka oraz Protokołu z Palermo spowodowało, że zawarte tam definicje sprzedaży dzieci i handlu ludźmi stały się automatycznie częścią polskiego prawa i mogą być bezpośrednio powoływane przez sądy. Jednak obowiązek zdefiniowania w polskim prawie handlu ludźmi wynika też z treści Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, która zobowiązuje m.in. Polskę do wprowadzenia do krajowego prawa karnego definicji przestępstw odpowiadających standardom minimalnym w niej zawartym i dostosowania wysokości kar.

W Polsce zwolennikami nowelizacji przepisu art. 253 § 1 Kk. są szczególnie organizacje pozarządowe, z którymi współpracuję na podstawie art. 17 a ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 14 poz. 147), a które świadczą pomoc ofiarom handlu ludźmi. Organizacje te wskazują na problem uznawania przez organy ścigania, że dany czyn nie może zostać potraktowany jako przestępstwo tylko z tego względu, że

zapis art. 253 § 1 Kk. jest nieprecyzyjny. Przykładem jest jednorazowa transakcja kupna-sprzedaży jednego człowieka, która nie jest traktowana jako handel ludźmi, mimo utrwalonego w orzecznictwie poglądu doktryny (patrz: wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 24 maja 2004 r. sygn. II AKa 66/04 w Białymstoku) tylko z tego względu, że wyraz „uprawianie” zawarty w art. 253 § 1 Kk. nie dotyczy czynu jednorazowego.

Zwolennikami zmian w przedmiotowym zakresie są również wybitni przedstawiciele sądownictwa i świata nauki.

Między innymi jeszcze na etapie projektowania treści zapisów Kodeksu karnego z 1997 r., art. 253 § 1 Kk. skrytykował zdecydowanie m.in. prof. dr hab. Lech Gardocki. Wyraził opinię, że jest on sprzeczny z zasadą jasnego i zrozumiałego formułowania przepisu karnego (*nullum crimen sine lege certa*) - nie opisuje bowiem zachowania się sprawcy w sposób pozwalający zorientować się obywatelowi czego zabrania. Nie wiadomo bowiem co oznacza "uprawianie handlu ludźmi". Z tego powodu, przepis ten nie może być stosowany (L. Gardocki: Organizowanie adopcji a handel dziećmi. "Palestra" 1994, nr 11, s. 45 oraz M. Filar: Glosa do uchwały z 29 X1 1995,I KZP 33/95. "Państwo i Prawo" 1996, nr 12, s. 111.)

Według prof. Eleonory Zielińskiej, trudności interpretacyjne ze stosowaniem przepisów Kodeksu karnego dotyczących handlu ludźmi, występujące w naszej rodzimej praktyce sądowej, dodatkowo komplikowane przez penalizujący niewolnictwo art. 8 przepisów wprowadzających Kodeks karny z 1997 r., są równie istotnym argumentem za potrzebą zdefiniowania w Kodeksie karnym pojęcia handlu ludźmi zgodnie ze standardami międzynarodowymi i uporządkowaniem polskich przepisów dotyczących handlu ludźmi. Zdaniem wskazanej autorki, za potrzebą wprowadzenia definicji handlu ludźmi do polskiego kodeksu karnego przemawia charakter samego Protokołu z Palermo, albowiem jego przepisy mają zastosowanie tylko do przypadków, gdy przestępstwo handlu ludźmi ma charakter międzynarodowy i zostało popełnione w ramach zorganizowanej grupy przestępczej (E. Zielińska: Zakaz handlu ludźmi w polskim prawie karnym. „Handel ludźmi- zapobieganie i ściganie” pod red. Zbigniewa Lasocika IPSIR UW, 2006 r.s.219).

Należy również ponieść, że wprowadzenie definicji handlu ludźmi do Kodeksu karnego było zadaniem Ministerstwa Sprawiedliwości, przyjętym w Krajowym Programie Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, do realizacji w terminie do dnia 1 maja 2004 r. W treści Krajowego Programu na lata 2005-2006 r. również wskazuje się na problem różnorodnej interpretacji przepisu art. 253 Kk. przez sądy w całym kraju, którym według autorów programu, powinno zająć się Ministerstwo Sprawiedliwości.

Mając na względzie przedstawione kwestie, dotyczące treści art. 253 § 1 Kk., uprzejmie proszę Pana Ministra o przekazanie informacji o efektach analizy orzeczeń sądowych w sprawach dotyczących handlu ludźmi pod kątem zgodności z definicją handlu ludźmi, zawartą w Protokole do Konwencji ONZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, której wykonanie zlecił Pan Minister Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości.

Będę również zobowiązany za rozważenie możliwości wprowadzenia definicji handlu ludźmi do Kodeksu karnego, do art.253 Kk. lub do rozdziału XIV Kk., uwzględniając przy tym mogące mieć istotne znaczenie z perspektywy definicji, tezy uzasadnienia orzeczenia Sądu Najwyższego sygn. V KKN 353/00 z dnia 19 kwietnia 2002 r. (LEX na 56863).

Kolejną sprawą, mającą ścisły związek z przedstawioną kwestią definicji handlu ludźmi, jest kwestia implementacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji Praw Dziecka ONZ dot. handlu dziećmi, prostytucji i pornografii dziecięcej, zawierającego definicję handlu dziećmi.

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację Protokołu fakultatywnego do Konwencji Praw Dziecka ONZ dot. handlu dziećmi, prostytucji i pornografii dziecięcej została przyjęta przez Sejm w dniu 10 września 2004 roku i podpisana przez Prezydenta RP w dniu 25 października 2004 r. Ratyfikacja Protokołu miała miejsce w dniu 4 lutego 2005 r.

Zgodnie z treścią Krajowego Programu Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, za implementację wskazanego Protokołu, odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W ramach tego zadania, miało m.in. nastąpić upowszechnienie w świadomości praktyków wymiaru sprawiedliwości szczególnego podejścia do przypadków handlu dziećmi oraz realizacja polskich zobowiązań międzynarodowych. Zadaniem Ministerstwa Sprawiedliwości było również rozpoznanie stanu oraz określenie ewentualnych potrzeb w zakresie dostosowania polskiego prawa do zaleceń przedmiotowego Protokołu.

W dniu 18 grudnia 2006 r. Biuro Informacji Rady Europy wraz z Ośrodkiem Studiów Handlu Ludźmi Uniwersytetu Warszawskiego i Polską Sekcją Międzynarodowej Komisji Prawników zorganizowały konferencję pt: „Handel ludźmi - wyzwanie dla społeczeństwa obywatelskiego”. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Policji i wielu innych instytucji, w tym podległego mi urzędu. W toku obrad podniesiono problem braku implementacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii. Wskazano, iż tym zagadnieniem zajmuje się Ministerstwo Sprawiedliwości, ale nie jest znany etap prac legislacyjnych.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało na swoich stronach internetowych sprawozdanie z wykonania Krajowego Programu Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi z lat 2005 - 2006. W punkcie poświęconym Protokołowi fakultatywnemu do Konwencji Praw Dziecka ONZ dot. handlu dziećmi, prostytucji i pornografii dziecięcej, zawarta jest jedynie informacja, iż polskie prawo jest dostosowane do zaleceń Protokołu.

W toku obrad Zespołu ds. Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi MSWiA w dniu 26 stycznia 2007 r., reprezentująca mnie p. Dorota Krzysztoń Główny Koordynator Programu ds. Pomocy Ofiarom Przestępstw, zgłosiła wątpliwości dotyczące tego stwierdzenia, wskazując, że

obowiązujący Kodeks karny m.in. nie zapewnia pełnej ochrony przed wykorzystywaniem seksualnym małoletnich między 15 a 18 rokiem życia.

Ratyfikacja Protokołu w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii oznacza konieczność poszerzenia ochrony dzieci chociażby w sferze karalności pornografii dziecięcej, dziecięcej prostytucji, przez objęcie nią małoletnich aż do ukończenia 18 roku życia, zgodnie z definicją dziecka, przyjętą w art. 1 Konwencji o prawach dziecka.

Co więcej, zgodnie z wymienionym Protokołem, Polska jest zobowiązana wprowadzić karalność handlu dziećmi odpowiednimi sankcjami, uwzględniającymi ich niezwykle poważny charakter. Protokół nie uściśla, co należy rozumieć przez „odpowiednie sankcje”, dlatego też w mojej ocenie należy mieć na względzie treść decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania handlu ludźmi z dnia 19 lipca 2002 r., w której mowa jest o skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcjach karnych, takich jak zagrożenie karą pozbawienia wolności do lat 8. Mając na względzie treść decyzji Ramowej Rady UE z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, wydaje się, że kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat, przewidziana w przypadku czynu z art. 253 § 2. Kk jest zbyt łagodna.

W tym miejscu zaznaczam, że treść art. 253 § 2 Kk penalizującego handel dziećmi jedynie w celu adopcji budzi moje wątpliwości. Zgodnie z definicją handlu dziećmi, zawartą w przedmiotowym Protokole, handel dziećmi może odbywać się w różnych celach, nie tylko w celu ich adopcji. Skoro ustawodawca zdecydował o osobnym potraktowaniu handlu dziećmi, to winien to uczynić konsekwentnie, nie zawężając handlu dziećmi do jednego tylko celu w art. 253 § 2 Kk, jednocześnie traktując zbiorczo pozostałe formy handlu dziećmi w art. 253 § 1 Kk

Zgadzam się z poglądami praktyków, że handel dorosłymi i handel dziećmi nie są zjawiskami tożsamymi. Już sama specyficzna sytuacja prawna czy psychologiczna dziecka - ofiary handlu wskazuje na konieczność traktowania handlu dziećmi w sposób odrębny. Tym samym podział art. 253 Kk., w mojej ocenie, winien przebiegać według wieku pokrzywdzonego, a nie celu czynu. Ze względu na różnorodność form, jakie przybiera dzisiaj zjawisko handlu dziećmi (m.in. angażowanie dzieci do pracy przymusowej, wykorzystywanie ich organów dla zysku, seksualne wykorzystywanie) unikałbym również wskazania zamkniętej listy celów handlu dziećmi, uwagę skupiając na tym, czy dany czyn wyczerpuje znamiona handlu dziećmi w świetle definicji zawartej w Protokole.

Uwagę również zwraca fakt, że dla pełnej realizacji zapisów takich dokumentów, jak Protokół fakultatywny do Konwencji Praw Dziecka ONZ dot. handlu dziećmi, prostytucji i pornografii dziecięcej, należy mieć na względzie przepisy całego polskiego ustawodawstwa, a nie tylko Kodeksu Karnego, Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego wykonawczego.

Zważywszy zatem na rangę problemu podniesionego przez organizatorów i uczestników konferencji pt: „Handel ludźmi- wyzwanie dla społeczeństwa obywatelskiego” oraz wskazane wątpliwości dotyczące stanu dostosowania polskiego prawa do zaleceń Protokołu, uprzejmie proszę

Pana Ministra o rozważenie podjęcia działań w tej sprawie i poinformowanie mnie o zajętych stanowisku w tej kwestii.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 8 czerwca 2007r.

DL - P I 0760 - 8/07

Pan dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 maja 2007r., numer RPO-547813-II/07/DK, dotyczące definicji „handlu ludźmi” oraz implementacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o *prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii*, przyjętego w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000r. uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Kwestia definicji handlu ludźmi w kontekście zobowiązań międzynarodowych Polski była przedmiotem rozważań doktryny i praktyków wymiaru sprawiedliwości.

W odniesieniu do zawartej, w ratyfikowanym przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 26 września 2003 roku *Protokole o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającym Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* (Dz.U. z 2005r. Nr. 18, poz. 160), definicji handlu ludźmi w doktrynie szeroko rozważano, czy definicja ta ma bezpośrednie zastosowanie w polskim porządku prawnym czy też istnieje konieczność jej inkorporacji do polskiego ustawodawstwa przez zmianę Kodeksu karnego.

Dla rozstrzygnięcia tej kwestii w pierwszej kolejności rozważano, czy przepis art. 3 Protokołu, zawierający definicję „handlu ludźmi” ma charakter samowykonalny (*self-executing*). Część doktryny i orzecznictwa¹⁶ prezentowała pogląd, że normy tego aktu prawa międzynarodowego mają charakter samowykonalny, wobec czego wprowadzenie definicji do Kodeksu karnego byłoby zbędne z punktu widzenia dostosowania polskiego prawa do standardu określonego w Protokole. Umowy międzynarodowe, ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, są bowiem częścią krajowego porządku prawnego i stosuje się je bezpośrednio, a ponadto,

¹⁶ E. Pływaczewski (w:) A. Wąsek (red.), *Kodeks karny, Część szczególna*, Tom II, Warszawa 2005, s. 369-370 i Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 maja 2004 roku, II AKa 66/04, OSAB 2004, nr 2, s. 34. Przy czym zarówno E. Pływaczewski, jak i Sąd Apelacyjny stanowiska takiego nie poparli żadną analizą rozważanego problemu. Sąd odwołał się jedynie do art. 91 ust. 2 Konstytucji.

co równie istotne, mają one pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (odpowiednio ust. 1 i 2 art. 91 Konstytucji RP). W takiej sytuacji wprowadzenie definicji handlu ludźmi miałyby racjonalne uzasadnienie jedynie wówczas, gdyby zamierzano zdefiniować to pojęcie szerzej aniżeli wynika to z art. 3 Protokołu.

Natomiast niektórzy inni przedstawiciele świata nauki stali na stanowisku, że normy wynikające z przepisów Protokołu nie mają charakteru *self-executing*¹⁷, i jednocześnie, że również w takiej sytuacji zdefiniowanie „handlu ludźmi” byłoby konieczne jedynie wtedy, gdyby zakres tego pojęcia, określony w drodze wykładni art. 253 § 1 k.k., był węższy od tego, jaki wynika z art. 3 Protokołu. Przy czym, jak podnoszono, polskie ustawodawstwo (art. 253 § 1 k.k. i art. 8 p.w.k.k.) spełnia nie tylko wszystkie wymogi standardu określonego w art. 3 Protokołu, ale także art. 1 Decyzji ramowej z dnia 19 lipca 2002r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (2002/629/WSiSW), w odniesieniu do zakresu penalizacji, przewidując szersze granice (przedmiotowe i podmiotowe) kryminalizacji, stąd też brak jest jakichkolwiek racji wynikających z zobowiązań prawnym między na rod owych, które nakazywałyby wprowadzanie do polskiego prawa karnego definicji „handlu ludźmi”.

Ten ostatni pogląd opiera się na porównaniu zakresów kryminalizacji „handlu ludźmi” określonych w art. 253 § 1 k.p.k. (i art. 8 p.w.k.k.) oraz w art. 3 Protokołu.

„Handlem ludźmi”, w rozumieniu Protokołu, jest:

1) werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, nawet za ich zgodą, jeśli czyn jest popełniony w sposób określony w ppkt. a, b :

a) z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, chyba że handel dotyczy dzieci, wówczas każde zachowanie określone w pkt. 1, niezależnie od sposobu działania, będzie stanowiło „handel ludźmi” [sposób i okoliczności zachowania],

b) w celu wykorzystania (które musi -jako minimum - obejmować wykorzystanie prostytutki innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów) [cel zachowania]

- jeżeli zachowanie takie ma charakter międzynarodowy i zostało popełnione w ramach przestępczości zorganizowanej (art. 4).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych przyjmuje się, że „handlem ludźmi” są:

¹⁷ L. Paprzycki, *opinia z dnia 29 stycznia 2005r, sporządzona dla Ministra Sprawiedliwości*

- nie tylko „transakcje kupna-sprzedaży (...) czy ewentualnie także zastawu, zamiany, użyczenia lub inne transakcje cywilno-prawne, których przedmiotem jest człowiek (...)”, ale także dostarczanie innej osoby za granicę w celu uprawiania prostytucji¹⁸,
- w szczególności zwabianie, uprowadzanie lub dostarczanie innej osoby bez względu na cel (w tym także w celu uprawiania prostytucji), chyba że działanie to dotyczy handlu niewolnikami¹⁹,
- „obrót przenoszący własność człowieka jako przedmiotu (towaru), połączony z przeznaczeniem go celom sprzecznym z ludzką podmiotowością”²⁰,
- zaoferowanie osoby, oznaczenie ceny, przyjęcie zaliczki i stawienie się z osobą²¹,

przy czym owe czynności mogą dotyczyć także tylko jednej osoby²².

Dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych jest w istocie jednolite. Pod pojęciem „handlu ludźmi” rozumiane są nie tylko czynności odpowiadające transakcjom cywilnoprawnym (w szczególności kupna-sprzedaży, zastawu, zamiany, użyczenia), ale także zachowania faktyczne, będące ich realizacją, czyli np. dostarczanie (przewóz), werbowanie, oferowanie. Bez znaczenia jest przy tym cel, w jakim działania te zostały podjęte, a także liczba osób, których handel ten dotyczy.

Ponadto, w opisie strony przedmiotowej czynu zabronionego określonego w art. 253 k.k. ustawodawca nie wymaga żadnego szczególnego sposobu działania sprawcy czy szczególnych okoliczności, w jakich „handel ludźmi” ma być uprawiany, w odróżnieniu od regulacji zawartej w Protokole (art. 3 lit. a). Oznacza to, że w tej mierze polskie prawo karne przewiduje szerszy zakres kryminalizacji niż wynika to z zobowiązań międzynarodowych Polski (Protokół i Decyzja ramowa). Dodatkowo, brak jest w polskim prawie karnym zastrzeżenia, odpowiadającego treści art. 4 Protokołu, co do tego, że handel ma mieć charakter międzynarodowy i być wykonywany w ramach przestępczości zorganizowanej.

¹⁸ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 roku, V KKN 109/99, OSNKW 2001, z. 9-10, poz. 79

¹⁹ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2002 roku, V KKN 353/00, Lex nr 56863 (pkt II uzasadnienia)

²⁰ wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 8 marca 2001 roku, II AKa 33/01, KZS 2001, nr 5, poz. 29, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 maja 2004 roku, II AKa 66/04, OSAB 2004, nr 2, s. 30

²¹ wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 25 maja 2000 roku, II AKa 71/00, KZS 2000, nr 6, poz. 14

²² wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 18 grudnia 2001 roku, II AKa 270/01, Prok. i Pr. 2002, nr 12, poz. 30, wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2001 roku, II AKa 586/02, OSA 2003, nr 5, poz. 45, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 maja 2004 roku, II AKa 66/04, OSAB 2004, nr 2, s. 30. Zob. również następujące orzeczenia, choć nie wypowiedziano w nich *expressis verbis* takiego poglądu, jednak z okoliczności spraw wynika, że sądy przyjęły, iż „handel ludźmi” może dotyczyć także jednej osoby: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2002 roku, V KKN 353/00, Lex nr 56863, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001, roku, V KKN 109/99, OSNKW 2001, z. 9-10, poz. 79, wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 8 marca 2001 roku, II AKa 33/01, KZS 2001, nr 5, poz. 29 oraz wyrok tegoż Sądu z dnia 25 maja 2000 roku, II AKa 71/00, KZS 2000, nr 6, poz. 14. Takie również stanowisko prezentuje E. Zielińska, choć nie ma racji twierdząc, że w tym zakresie brak jest ustalonej linii orzeczniczej - zob. *opinia... op. cit.*, s. 8 i 9 (przypis 13). **Odmienne** (jedyne publikowane) stanowisko zostało wyrażone przez Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2002 roku, II AKa 330/02, Prok. i Pr. 2003, nr 4, poz. 19. Stwierdzenie tego Sądu, że taki pogląd przeważa w judykaturze i doktrynie jest jednak oczywiście błędne.

Także strona podmiotowa przestępstwa z art. 253 § 1 k.k. pozbawiona jest znamienia kierunkowego, którym charakteryzują się definicje zawarte w Protokole i Decyzji ramowej, mianowicie działania sprawcy „w celu wyzysku prostytucji lub innych form wykorzystania seksualnego, przymusowej pracy lub usług”. Zatem i w tym aspekcie kodeksowa regulacja poszerza zakres ochrony względem rozważanych standardów unijnych i międzynarodowych. Brak znamion kierunkowych pozwala także na uniknięcie wielu praktycznych implikacji, jakie wiązałyby się z koniecznością wykazania kierunkowości działania sprawcy.

Niezależnie od powyższych rozważań, uwzględnić należy również prezentowany w doktrynie pogląd, w tym między innymi powołaną w wystąpieniu Pana Rzecznika opinię prof. dr hab. Lecha Gardockiego, zgodnie z którym art. 253 § 1 k.k. narusza gwarancyjną zasadę *nullum crimen sine lege certa*²³.

W celu definitywnego zamknięcia dyskusji na temat wprowadzenia legalnej definicji „handlu ludźmi” Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o dokonanie analizy orzeczeń sądowych w sprawach dotyczących handlu ludźmi pod kątem zgodności z definicją „handlu ludźmi” zawartą w Protokole do Konwencji ONZ przeciwko przestępczości zorganizowanej.

Opinia taka została przygotowana przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w 2006r.²⁴

Wnioski końcowe powołanej opinii są następujące:

„Regulacja przepisu art. 253 § 1 k.k. narusza zasadę *nullum crimen sine lege certa*, nie określając wystarczająco precyzyjnie, co oznacza pojęcie „handlu ludźmi”. Wobec powyższego w trakcie orzekania pojawia się szereg trudności ze stosowaniem i interpretacją tego przepisu. Jednocześnie brak jest w Kodeksie karnym wyraźnego uporządkowania wszystkich regulacji dotyczących zagadnienia handlu ludźmi. Na takie problemy interpretacyjne polskiego prawa karnego nakłada się problem możliwości bezpośredniego stosowania aktów międzynarodowych, w tym przypadku, zawierających definicję „handlu ludźmi” i dodatkowo ogólny brak znajomości i stosowania w praktyce przez sądy polskie prawa międzynarodowego.

Wszystkie powyżej przedstawione argumenty skłaniają do wniosku o konieczności wprowadzenia do polskiego Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi”.

Zważywszy na treść cytowanej opinii wypracowanie legalnej definicji „handlu ludźmi” zostało wprowadzone jako zadanie, którego realizacja zaplanowana jest w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi na lata 2007 -2008 (termin realizacji zadania I kw. 2008r.).

²³ Zob. L. Gardocki: Organizowanie adopcji a handel dziećmi „Palestra”, nr 11, s 11

²⁴ Opinia IWS opr. przez dr Barbarę Namysłowska -Gabrysiak „Handel ludźmi. Analiza orzeczeń sądowych pod kątem zgodności z definicją zawartą w aktach międzynarodowych, w szczególności w Protokole z Palermo. Warszawa 2006r.

Odnosząc się do kwestii prawidłowości implementacji *Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach dziecka w sprawach handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i pornografii*²⁵ uprzejmie przedstawiam kompleksową informację na temat stanu prawnego regulacji dotyczących ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym, przyjętych po dacie ratyfikacji Protokołu oraz regulacji będących w stadium projektowania.

W dniu 27 lipca 2005 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustawy - Kodeks karny wykonawczy²⁶ (Dz. U. Nr 163, poz. 1363), wprowadzającą nowe uregulowania dotyczące problematyki tzw. pedofilii oraz zaostrzającą odpowiedzialność karną za tego rodzaju przestępstwa, ale nie tylko.

Przykładowo, zaostrzeniu uległa sankcja za przestępstwo seksualnego wykorzystania małoletniego poniżej lat 15, jak również za przestępstwo zgwałcenia we wszystkich jego typach. Trzeba dodać, że przestępstwa zgwałcenia wspólnie z inną osobą oraz zgwałcenia ze szczególnym okrucieństwem przekwalifikowano z występków na zbrodnie, przy czym w tym drugim przypadku dolny próg zagrożenia karą pozbawienia wolności określono na lat 5 (art. 197 § 3 i 4 k.k.).

Ponadto poszerzono zakres kryminalizacji nagannych zachowań seksualnych wobec małoletniego poniżej lat 15, wprowadzając w nowym art. 200 § 2 k.k. odpowiedzialność tego, kto w celu zaspokojenia seksualnego prezentuje małoletniemu poniżej lat 15 wykonanie czynności seksualnej.

Mając na względzie szczególną ochronę osób małoletnich poniżej 15 roku życia, ustawodawca zaostrzył sankcje karne za utrwalanie treści pornograficznych z udziałem takich osób (art. 202 § 4 k.k.). Obecnie czyn z art. 202 § 4 k.k. jest zagrożony karą pozbawienia wolności w wymiarze od roku do lat 10, przed nowelizacją z 2005r. czyn taki zagrożony był karą pozbawienia wolności w wymiarze od 3 miesięcy do lat 5.

Oprócz zaostrzenia sankcji wymieniona ustawa wprowadziła nadto zmiany w instytucjach prawa karnego, takich jak środki karne i środki zabezpieczające.

Do Kodeksu karnego zostały wprowadzone przepisy art. 41 § 1a i § 1b, ustanawiające nowe formy orzekania zakazu zajmowania stanowisk lub wykonywania zawodów związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub opieką nad nimi.

Zgodnie z art. 41 § 1a k.k., sąd może orzec na zawsze zakaz wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub opieką nad nimi, w razie skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. W razie ponownego skazania za przestępstwo, o którym mowa w art. 41 § 1a k.k., orzeczenie na zawsze zakazu

²⁵ Protokół został ratyfikowany przez Polskę w oparciu o ustawę ratyfikacyjną z 10 września 2004r.

²⁶ Ustawa weszła w życie 26 września 2005r.

zajmowania wymienionych wcześniej stanowisk, wykonywania zawodów lub działalności jest obligatoryjne (art. 41 § 1b k.k.).

Ponadto, sąd w razie skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego może orzec obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu (art. 41 a § 1 k.k.). Natomiast w razie skazania za te przestępstwa na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania sąd orzeka wymieniony środek karny (art. 41 a § 2 k.k.).

Jednocześnie informuję, że w Ministerstwie Sprawiedliwości został przygotowany projekt ustawy zmieniający Kodeks karny²⁷. Celem nowelizacji jest między innymi zwiększenie ochrony dzieci przed przemocą seksualną. Uznano bowiem, że dotychczasowe regulacje w zakresie ochrony małoletniego przed wykorzystaniem seksualnym są niewystarczające.

W projekcie wprowadza się m. in. następujące rozwiązania.

Znamiona zbrodni zgwałcenia ze szczególnym okrucieństwem, określonej w art. 197 § 4 k.k. uzupełnia się o działanie na szkodę małoletniego poniżej lat 15.

W związku z coraz większą aktywnością osób o skłonnościach pedofilskich i wykorzystywaniem przez te osoby nowych technologii, w szczególności Internetu do nawiązywania kontaktów z dziećmi, które mogą stać się ofiarami ich ataku, do Kodeksu karnego wprowadza się rozwiązania, które umożliwią skuteczną walkę z tym zjawiskiem, w postaci nowego typu czynu zabronionego (dodany art. 199a k.k.) kryminalizującego nawiązanie za pośrednictwem Internetu lub innej sieci telekomunikacyjnej kontaktu z dzieckiem i wykorzystanie tegoż kontaktu do doprowadzenia do spotkania z dzieckiem.

Z analogicznych przyczyn w projekcie, jako odrębny typ przestępstwa wprowadza się karalne przygotowanie do przestępstwa z art. 200 § 1 k.k., poprzez dodanie § 3 do tego przepisu, a także kryminalizuje publiczne propagowanie zachowań o charakterze pedofilskim (art. 255a k.k.).

Dodatkowo wprowadza się środek karny w postaci opublikowania wizerunku sprawcy (dodanie pkt 9 w art. 39 k.k.). Zgodnie z dodanym art. 50a k.k. sąd, będzie mógł orzec wymieniony środek karny, jeżeli uzna to za celowe, w szczególności ze względu na społeczne oddziaływanie skazania, jeżeli nie narusza to interesu pokrzywdzonego, a orzeknie ten środek jeżeli ustawa tak stanowi.

W innym projekcie nowelizacji Kodeksu karnego²⁸, w art. 101 § 4 przewidziano możliwość wszczęcia i przeprowadzenia postępowania karnego w ciągu 5 lat od ukończenia przez pokrzywdzonego 18 roku życia. Jest to regulacja mająca na celu zapewnienie realnej możliwości

²⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy - *Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*- projekt został już przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Parlamentu (druk 1756)

²⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy - *Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz niektórych innych ustaw* — projekt jest przygotowywany do przedłożenia Radzie Ministrów.

złożenia przez osobę, która pozostawała małoletnia w chwili popełnienia na jej szkodę przestępstwa zawiadomienia o popełnieniu takiego przestępstwa po uzyskaniu pełnoletniości.

Dokonując oceny wagi czynu uznano za uzasadnione objęcie regulacją proponowanego art. 101 § 4 k.k. przestępstw, gdzie pokrzywdzonym jest osoba małoletnia, wskazanych w art. 197, art. 199 § 1 i 3, art. 200 § 1, art. 201, art. 202 § 3 i 4, art. 203 i art. 204 - Kodeksu karnego.

Ponadto projektowany art. 202 § 4b k.k. penalizuje działania sprawcze polegające na szeroko rozumianym rozpowszechnianiu pornografii dziecięcej, w tym obrazów małoletnich wygenerowanych w systemach komputerowych. Jest oczywiste, że w przypadku projektowanego przepisu inny jest przedmiot ochrony, niż w przypadku gdy do produkcji treści pornograficznych wykorzystywane są dzieci, co znajduje odzwierciedlenie w sankcji karnej.

Odnosząc się bezpośrednio do podniesionego w wystąpieniu zagadnienia dostatecznej ochrony, przez przepisy Kodeksu karnego, przed wykorzystywaniem seksualnym małoletnich w wieku 15-18 lat, należy wskazać, iż przepisy te były wielokrotnie, na przestrzeni ostatnich lat nowelizowane, wydatnie rozszerzony został zakres kryminalizacji, modyfikowana była również górna granica wieku osób małoletnich. Przyjęcie górnej granicy wieku małoletnich w przypadku poszczególnych przestępstw było przedmiotem dyskusji zarówno doktrynalnych jak i parlamentarnych. Występujące w obecnie obowiązującej regulacji oraz projektach zróżnicowane podejście do tego zagadnienia jest ściśle związane z realiami społecznymi, które sprawiają, że podwyższenie górnej granicy wieku do lat 18, w przypadku niektórych przestępstw czyniłoby ściganie karne w oparciu o taki przepis całkowicie nierealistycznym.

Przy czym, w przypadku wszystkich tych przestępstw, gdzie dobro małoletniego jest szczególnie narażone, górna granica wyznaczona została na poziomie 18 lat - art. 199 § 2 i 3 k.k. (nadużycie zależności); art. 202 § 3 k.k. (działanie w celu rozpowszechniania pornografii dziecięcej); art. 204 § 3 k.k. (sutenerstwo i stręczycielstwo w przypadku małoletniego). W przypadku przestępstwa utrwalania treści pornograficznych z udziałem małoletniego oraz ich posiadania, zgodnie z projektem, górna granica wieku została określona na 16 lat. Projekt uwzględnia, w tym zakresie, wymogi Konwencji Rady Europy o Cyberprzestępczości, podpisanej przez Polskę w dniu 23 listopada 2001 r.

Odnosząc się z kolei do kryminalizacji handlu dziećmi należy wskazać, iż prawo polskie nie wyodrębnia przestępstwa „handlu dziećmi”. Zgodnie bowiem z art. 253 §1 k.k. przedmiotem ochrony jest wolność człowieka i jego godność. Odnosi się to zarówno do osoby dorosłej jak i małoletniego. „Handel dziećmi” jest zatem skryminalizowany już w przepisie art. 253 §1 k.k.

Określone w art. 253 § 2 k.k. przestępstwo „organizowania adopcji dzieci wbrew przepisom ustawy” nie może być wprost utożsamiane z „handlem dziećmi”.

Przepis ten penalizuje czerpanie korzyści z organizowania adopcji, nawet w wypadku, gdy przeprowadzenie adopcji leżało w interesie dziecka. Należy bowiem zauważyć, że adopcja do której

doszło w wyniku jednego lub wielu czynów przestępczych nie może być utożsamiana z handlem dziećmi, bowiem jest ona czynnością przeprowadzaną przez sąd, podlegającą kontroli i w jej wyniku dziecko nie pozostaje bez ochrony prawnej, bowiem rodzi ona obowiązek po stronie adoptujących. „Handel dziećmi” zaś odbywa się pokątnie z wyłączeniem wszelkiej ochrony prawnej i w każdym wypadku stanowi narażenie dziecka na najwyższe niebezpieczeństwo i działanie takie wyczerpuje znamiona art. 253 § 1 k.k. Należy przy tym podkreślić, iż okoliczność, że pokrzywdzonym jest osoba małoletnia będzie stanowiło zawsze okoliczność obciążającą, mającą wpływ na podwyższenie wysokości wymierzanej sprawcy kary.

Z wyrazami szacunku i ukłonami
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Andrzej Duda
PODSEKRETARZ STANU

RPO-547813-II/06/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. dr hab. Zbigniew Ćwiąkałski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W dniu 10 maja 2007 r., wystąpiłem do p. Zbigniewa Ziobro, ówczesnego Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, w sprawie konieczności wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” i odrębnej penalizacji handlu osobą dorosłą oraz handlu dzieckiem, uwzględniającą również odrębność definicji handlu dziećmi. Wskazałem przy tym między innymi na fakt ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji Praw Dziecka ONZ dot. handlu dziećmi, prostytucji i pornografii dziecięcej, która miała miejsce już w dniu 4 lutego 2005 r. i zadanie Ministerstwa Sprawiedliwości rozpoznania stanu oraz określenia ewentualnych potrzeb w zakresie dostosowania polskiego prawa do zaleceń przedmiotowego Protokołu.

W odpowiedzi udzielonej mi w dniu 8 czerwca 2007 r. (nr DL-PI0760-8/07), uznano za konieczne wprowadzenie do polskiego Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” i poinformowano mnie, że jest to zadanie, którego realizacja zaplanowana jest w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi na lata 2007-2008. Należy w tym miejscu ponieść, że wprowadzenie definicji handlu ludźmi do Kodeksu karnego było zadaniem Ministerstwa Sprawiedliwości, przyjętym w Krajowym Programie Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, do realizacji w terminie do dnia 1 maja 2004 r.

Uwagę również zwraca to, że wkrótce po wymianie przedmiotowej korespondencji w tej sprawie, do Sejmu RP został przekazany Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (nr druku 1756), zawierający propozycje zmian dotyczących przestępstwa handlu ludźmi, do którego w toku wspólnych prac przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości z członkami Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z koalicyjnym programem rządowym "Solidarne Państwo", wprowadzono propozycję definicji handlu ludźmi (nr druku 1958). Prace nad wskazanym projektem nie zostały zakończone.

Tym samym obowiązek zdefiniowania w polskim prawie handlu ludźmi wynikający z treści Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, która zobowiązuje m.in. Polskę do wprowadzenia do krajowego prawa karnego definicji przestępstw odpowiadających standardom minimalnym w niej zawartym i dostosowania wysokości kar, nie został spełniony.

Jednocześnie nie jest dla mnie czytelne, czy i w jakim zakresie zostaną zrealizowane zamierzenia legislacyjne związane z prawidłową implementacją Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, o których zostałem powiadomiony w przedmiotowej korespondencji.

W tym zakresie moje wątpliwości dotyczące faktu, że obowiązujący Kodeks karny m.in. nie zapewnia pełnej ochrony przed wykorzystywaniem seksualnym małoletnich między 15 a 18 rokiem życia, wciąż pozostają aktualne.

Aktualna jest też moja wątpliwość, czy Polska wypełnia zobowiązania wynikające z treści wymienionego Protokołu, a dotyczące karalności handlu dziećmi odpowiednimi sankcjami, uwzględniającymi niezwykle poważny charakter tego czynu.

Nie mogę się też zgodzić z poglądem, wyrażonym w udzielonej mi odpowiedzi, że nie istnieje potrzeba wyodrębnienia w Kodeksie karnym handlu osobą dorosłą i handlu dzieckiem (jako osobą do 18 roku życia). Choć zgodnie z art. 253 § 1 K.k. przedmiotem ochrony jest wolność człowieka i jego godność, to jednak zjawisk tych nie można traktować jako tożsamy, na co wskazywałem w swoim wystąpieniu, podnosząc również kwestię definicji handlu dzieckiem zawartej w Protokole i kwestię konieczności karania handlu dzieckiem odpowiednimi sankcjami.

W mojej ocenie nie jest zasadne uznanie, iż czyn określony w art. 253 § 2 K.k. nie może być utożsamiany z handlem dzieckiem w celu jego nielegalnej adopcji. Takie zapatrywanie prowadziło do nieprawidłowego przyjęcia, iż nie istnieje problem zawężenia handlu dzieckiem do handlu jedynie w jednym celu. Zarówno umiejscowienie przedmiotowego zapisu, jak i jego treść w świetle obowiązujących Polskę definicji, dość wyraźnie wskazuje na wyodrębnienie w przytoczonym przepisie przestępstwa handlu dziećmi w celu ich nielegalnej adopcji. W tej sprawie zresztą otrzymałem odrębną korespondencję od Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, w której nie tylko nie wyrażał on wątpliwości dotyczące tego, że handel dziećmi w celu ich nielegalnej adopcji jest spenalizowany, ale prezentował statystyki dotyczące tego procederu (nr DSP-VI-0761-17/07).

Aktualną zatem pozostaje moja propozycja podziału art. 253 K.k. według wieku pokrzywdzonego, a nie celu czynu.

Wobec zapowiedzi, że zgodnie z deklaracją Ministerstwa Sprawiedliwości, upublicznią na stronach internetowych, wśród najważniejszych zamierzeń legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości w perspektywie 2008 r. znajduje się cyt.: „szybka, podjęta w najkrótszym

horyzoncie czasowym, nowelizacja kodeksu karnego”, w tym wdrożenie do polskiego prawa karnego Decyzji Ramowej Rady UE 2004/68/WSiSW z 22 grudnia 2003 r. o zwalczaniu seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zainicjowanie działań w kierunku proponowanym przeze mnie w poprzedniej korespondencji.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

Pan
Prof. dr hab. Zbigniew Ćwiąkałski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W wystąpieniu do Pana Ministra z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącym implementacji Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, wystąpiłem do Pana Ministra w sprawie konieczności wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” i odrębnej penalizacji handlu osobą dorosłą oraz handlu dzieckiem, uwzględniającą również odrębność definicji handlu dziećmi. Zaproponowałem między innymi podział art. 253 K.k. według wieku pokrzywdzonego, a nie celu czynu.

W wystąpieniu tym, przedstawiłem także wątpliwości dotyczące braku zapewnienia w Kodeksie karnym pełnej ochrony przed wykorzystywaniem seksualnym małoletnich między 15 a 18 rokiem życia.

W tym miejscu należy również dodać, iż w mojej ocenie, obowiązujący Kodeks karny nie zapewnia pełnej ochrony przed przestępstwem, małoletnich między 15 a 18 rokiem życia, także w innych kategoriach czynów w tym, również mogących mieć związek z procederem handlu ludźmi, czego przykładem jest choćby treść art. 211 K.k.

W obowiązującym brzmieniu przepis ten może bowiem dotyczyć jedynie małoletnich do 15 roku życia. Małoletni, którzy ukończyli lat 15 i nie są zaliczani do kategorii nieporadnych, a wyrazili zgodę na uprowadzenie lub zatrzymanie wbrew woli osoby powołanej do opieki lub nadzoru nad nimi, znajdują się poza ochroną Kodeksu karnego i w konsekwencji -poza możliwością działania organów ścigania. Co do zasady dziecko pozostaje aż do pełnoletności pod władzą rodzicielską (art. 92 K.r.i.o). Nie jest zatem czytelne, jakie przyczyny legły u podstaw rozwiązania ograniczającego w tym przypadku ochronę instytucji opieki i nadzoru.

Warto podnieść, że handlarze ludźmi często uzależniają psychicznie swoje ofiary od siebie, nie jest zatem wykluczone, że znaczna część dzieci powyżej 15 roku życia nie zostanie szybko lub w ogóle nie zostanie wyprowadzona z sytuacji zmierzającej do sprzedaży dziecka. Podobnie, jak

wynika z adresowanych do Rzecznika wniosków rodziców dzieci, które uciekły z domu do swoich, często dużo starszych partnerów, obce osoby dorosłe, wykorzystują dziecko pod pozorem emocjonalnego zaangażowania w związek z nim, sprowadzając „dorosłe” relacje z dzieckiem do wyłącznie seksualnych z nim relacji. Jednocześnie dziecko jest tak zaangażowane w związek z osobą dorosłą że wyraża zgodę na czyn, który popełniony wobec dziecka poniżej 15 roku życia, byłby traktowany jako przestępstwo.

Uprzejmie proszę o udzielenie odpowiedzi na wskazane wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich i będę zobowiązany za rozważenie zainicjowania działań nowelizacyjnych w proponowanym kierunku.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

DL-P-I-0760-8/07

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 sierpnia 2008r. sygn. RPO-547813-II/06/DK i w nawiązaniu do wcześniejszych wystąpień dotyczących wprowadzania do poselskiego projektu prawnego normatywnej definicji handlu ludźmi oraz podnoszących problem braku zapewnienia pełnej ochrony prawnokarnej przed wykorzystaniem seksualnym małoletnich między 15 a 18 rokiem życia, uprzejmie przedstawiam co następuje.

Obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad opracowaniem projektu ustawy nowelizującej kodeks karny w zakresie zapewnienia należytej ochrony prawnokarnej przed przestępczością polegającą na handlu ludźmi i przede wszystkim przewiduje się wprowadzenie w art. 115 k.k. definicji „handlu ludźmi”. Zgodzić należy się z opinią Rzecznika Praw Obywatelskich, że definicja ta w krajowym systemie prawnym jest konieczna. Zważyć należy bowiem, że ratyfikowany przez Polskę Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi w szczególności kobietami i dziećmi, stanowiący po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw część krajowego systemu prawnego, zgodnie z art. 4 tego Protokołu, ma zastosowanie tylko do przypadków, gdy przestępstwo handlu ludźmi ma charakter międzynarodowy i zostało popełnione w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. Poprzestanie więc na bezpośrednim stosowaniu protokołu prowadziłoby w związku z tym do sytuacji, w której zawarta w nim definicja nie byłaby wiążąca w odniesieniu do wszystkich zachowań polegających na handlu ludźmi w rozumieniu art. 253 k.k.

W świetle dyspozycji przepisu art. 253 § 1 k.k. pod pojęciem „handlu ludźmi” rozumiane są wszelkie czynności odpowiadające transakcjom cywilnoprawnym oraz wszelkie zachowanie faktyczne będące ich realizacją. Bez znaczenia jest przy tym cel, w jakim działania te zostały podjęte, a także liczba osób, których handel ten dotyczy. Taki zakres pojęciowy „handlu ludźmi” wynika z faktu, że ustawodawca nie zawarł w dyspozycji art. 253 § 1 k.k. żadnego szczegółowego sposobu działania sprawy czy okoliczności, w jakich handel ludźmi ma być uprawiany. Utrwalone od lat orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, w tym powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2002r. sygn. V KKN 353/00, nie

pozostawia wątpliwości co do tak szerokiego zakresu kryminalizacji objętej przepisem art. 253 § 1 k.k.

Wprowadzając do krajowego porządku prawnego legalną definicję handlu ludźmi należy mieć na uwadze, aby w wyniku jej wprowadzenia zakres kryminalizacji nie uległ zawężeniu. Punktem wyjścia jest definicja zawarta w art. 3 Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i ratyfikowanego przez Polskę w dniu 26 września 2003r. Definicja ta legła również u podstaw propozycji ujętej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1756 Sejmu V kadencji).

Projekt ten decyzją Rady Ministrów nie został ponownie złożony w Sejmie VI kadencji co zmienia jednak fakt, że szereg proponowanych w nim rozwiązań, w tym wprowadzenie legalnej definicji handlu ludźmi, zasługuje na pozytywną ocenę.

Obecne prace nad nowelizacją Kodeksu karnego w zakresie dotyczącym handlu ludźmi dotyczą kilku zagadnień. Po pierwsze przewiduje się w art. 115 k.k. wprowadzenie definicji handlu ludźmi opartej na określonych alternatywnie sposobach zachowań sprawczych, którym celem jest wyzyskanie osoby. Szeroko ujęty cel działania określony jako „wyzyskanie osoby” konkretyzuje się poprzez wymienienie, na zasadzie katalogu otwartego niektórych form wyzyskiwania osoby, które mogą polegać między innymi na zmuszaniu do prostytucji, na niewolnictwie, na pozyskaniu komórek, tkanek lub narządów.

W definicji tej powinno zmieścić się również przyjmowanie osoby w celu jej wykorzystania tak, aby kryminalizowane było zachowanie osoby, która wprowadzie sama bezpośrednio nie stosuje siły ani przymusu wobec ofiary ale wiedząc, że wolność osoby jest ograniczona czerpie zyski z tej osoby.

Nie ulega wątpliwości, że definicja handlu ludźmi musi obejmować również handel dziećmi.

Zważyć przy tym należy, że w obowiązującym stanie prawnym osoba małoletnia może być przedmiotem przestępstwa z art. 253 § 1 k.k., a przestępstwo nielegalnej adopcji, przewidziane w art. 253 § 2 k.k. nie stanowi typu uprzywilejowanego czynu z art. 253 § 1 k.k. lecz odrębny typ przestępstwa. Jego istotą jest prowadzenie czynności co do zasady prawnie dopuszczalnych w porządku prawnym - organizowaniu adopcji dzieci - ale prowadzenie ich wbrew przepisom ustawy.

W ramach przygotowanej nowelizacji rozważa się nadto wprowadzenie do Kodeksu karnego legalnej definicji niewolnictwa. Pojęcie to występuje już w krajowym porządku prawnym jako znamię zbrodni z art. 8 Przepisów wprowadzających Kodeks karny, a jego zakres znaczeniowy wyznacza art. 1 Konwencji w sprawie niewolnictwa podpisanej w Genewie dnia 25 września 1926 r. i ratyfikowanej przez Polskę 16 stycznia 1931 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 21) oraz art. 1 uzupełniającej Konwencji w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i

praktyk zbliżonych do niewolnictwa podpisanej w Genewie dnia 7 września 1956 r. i ratyfikowana przez Polskę 13 grudnia 1962r. (Dz. U. z 1963r. Nr 33, poz. 185).

Problem sformułowania definicji niewolnictwa w polskim porządku prawnym jawi się jako istotny z przyczyn podnoszonych m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich dla uzasadnienia potrzeby ustanowienia w Kodeksie karnym definicji handlu ludźmi. Zważyć przy tym należy, że definicja zawarta w art. 1 Konwencji w sprawie niewolnictwa sformułowana została na użytek tej konwencji, zatem nawet bezpośrednio obowiązywanie tego aktu prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym nie rozwiązuje kwestii należytej określoności znamion zbrodni z art. 8 Przepisów wprowadzających Kodeks karny.

Potrzeba taka jawi się jako tym bardziej uzasadniona w przypadku definiowania w krajowym porządku prawnym „handlu ludźmi”, którego jedną z cech opisujących cel działania będzie - jak się projektuje - oddanie osoby w stan niewolnictwa.

Przechodząc do drugiej podniesionej w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich kwestii, a mianowicie potrzeby zapewnienia pełnej ochrony prawnokarnej każdej osoby małoletniej przed wykorzystaniem seksualnym, wyrazić należy pogląd, że postulat taki zasługuje co do zasady na aprobatę. Od kilku lat wzmacniane są regulacje prawne w tym instytucje prawa karnego, w zakresie ochrony małoletnich przed wykorzystaniem seksualnym. W szczególności wśród tych regulacji wskazać należy zmiany wprowadzone ustawą z dnia 27 lipca 2005r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustaw - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363) m.in. polegająca na zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, na poszerzeniu zakresu kryminalizacji nagannych zachowań seksualnych wobec małoletniego poniżej lat 15 (art. 200 § 2 k.k.) a co istotne - wprowadził nową formę środka karnego i środka zabezpieczającego, polegających na orzeczeniu zakazu zajmowania stanowisk lub wykonywania zawodów związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub opieką nad nimi w razie skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. Podnieść przy tym należy, że możliwość lub obowiązek orzeczenia omawianego środka warunkuje popełnienie na szkodę każdego małoletniego, nie tylko małoletniego poniżej lat 15. Ochronę małoletniego w sferze jego wolności seksualnej wzmacnia również uchwalona przez Sejm w dniu 18 września br. ustawa o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 458). Przewiduje się tam mianowicie dwa nowe typy przestępstw mających zapewnić ochronę przed rozpowszechnieniem pornografii wirtualnej oraz ochrony małoletniego poniżej lat 15 przed prezentowaniem mu pornografii wirtualnej. Projekt przewiduje nadto nowelizację art. 101 k.k. polegającą na wydłużeniu okresu karalności niektórych przestępstw przeciwko wolności seksualnej popełnionych na szkodę małoletniego, w sposób umożliwiający wszczęcie i przeprowadzenie postępowania w ciągu 5 lat od ukończenia przez pokrzywdzonego 18 roku życia.

Na końcowym etapie prac legislacyjnych w rządzie znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy -Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, który przewiduje wprowadzenie w Kodeksie karnym trzech nowych typów przestępstw przeciwko wolności seksualnej. Chodzi mianowicie o kryminalizację zachowania polegającego na utrwalaniu treści pornograficznych z udziałem osoby, która nie wyraziła na to zgody (projektowany art. 202a § 1 k.k.) oraz zachowania polegającego na sprowadzaniu, przechowywaniu lub posiadaniu treści pornograficznych z udziałem osoby, która nie wyraziła zgody na utrwalenie (art. 202a § 2 k.k.). W myśl projektowanego przepisu art. 202b k.k. kryminalizowane będzie natomiast zachowanie polegające na rozpowszechnianiu obrazu nagiej osoby bez jej zgody, przez nadużycie zaufania lub podstępem. Projektowane typy przestępstw istotnie wzmocnią ochronę szczególnie osób małoletnich powyżej 15 lat. Z doniesień medialnych znane są przypadki kiedy wśród młodych osób dochodzi do robienia zdjęć eksponujących nagość tub czynności seksualne osoby, które następnie są przyczyną nawet targnięcia się na życie osoby fotografowanej w kompromitującej dla niej sytuacji.

Nie wydaje się natomiast możliwa obecnie taka zmiana przepisów typizujących przestępstwa przeciwko zdolności seksualnej i obyczajowości na szkody małoletnich, aby penalizowane było zachowanie sprawcy także wtedy, gdy poszkodowanym jest małoletni, który ukończył 15 rok życia. Zmiana taka nie mogłaby powstać w oderwaniu od realiów życia społecznego i dość powszechnego zjawiska wczesnej inicjacji seksualnej wśród młodzieży. Usunięcie granicy wieku małoletniego, poniżej którego obcowanie płciowe z małoletnim lub inna czynność seksualna z jego udziałem są zabronione pod groźbą kary, spowodowałoby, że pod zarzutem takiego przestępstwa stawałyby osoby małoletnie, niekiedy nawet młodsze od osoby pokrzywdzonej zważywszy, że odpowiedzialność karna w polskim prawie karnym rozpoczyna się po ukończeniu 17 roku życia. Co więcej, w razie obcowania płciowego małoletnich lub podjęcia we wzajemnej relacji czynności seksualnych przez małoletnich, niemożliwym staje się wyodrębnienie sprawcy i ofiary takiego przestępstwa. Takie wątpliwości nie zachodzą na gruncie obowiązujących przepisów art. 200 k.k. Przepisy te chronią przed wykorzystaniem seksualnym dziecko w takim wieku, kiedy jego rozwój fizyczny, psychiczny i emocjonalny uzasadnia taką ochronę.

Pozostaję z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
-/ Łukasz Rędziniak
PODSEKRETARZ STANU

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Premierze

Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi sporządzono w Warszawie, w dniu 16 maja 2005 r. Również w dniu 16 maja 2005 r. Konwencja została podpisana przez Rzeczypospolitą Polskę, jednak mimo jej wejścia w życie w dniu 1 lutego 2008 r., nie nastąpiła jej ratyfikacja.

Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (dalej: Konwencja) jest niezmiernie istotna, albowiem zmierza w kierunku wzmocnienia pozycji ochrony ofiar i świadków m.in. w postępowaniu karnym i skutecznego ścigania sprawców handlu ludźmi.

Konwencja uwzględnia wszelkie formy handlu ludźmi i wszelkie grupy ofiar handlu ludźmi, czego niestety nie znajdujemy w naszych przepisach. Zwracałem niedawno na ten problem uwagę w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego poświęconym m.in. konieczności wprowadzenia definicji handlu ludźmi do Kodeksu karnego.

W mojej ocenie ważne jest również, że w Konwencji podkreśla się szczególnie systemy i środki ochrony dzieci i kobiet, jako grup najbardziej narażonych na handel ludźmi oraz konieczność promowania praw ofiar gwarantujących równość płci.

Zgodnie z Konwencją te państwa, które zostają jej stronami, zobowiązują się do podjęcia działań zmierzających do prawidłowej identyfikacji osób, które padły ofiarami handlu ludźmi, ochrony życia prywatnego ofiar handlu ludźmi i udzielenia koniecznej pomocy w odzyskaniu równowagi fizycznej, psychicznej i społecznej.

Co więcej, zgodnie z zapisami Konwencji, należy zapewnić możliwość niekarania ofiar za ich udział w czynach bezprawnych w zakresie, w jakim były do tego zmuszone przez sprawców przestępstw. Klauzula niekaralności powinna w mojej ocenie zachęcić pokrzywdzonych do współpracy z policją i prokuraturą. W tym zakresie, poza opisaną w Konwencji procedurą karną moją uwagę zwracają również rozwiązania dotyczące statusu ofiar handlu ludźmi w Państwie przyjmującym i kwestia ich repatriacji.

Mając na względzie istotne cele Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, w tym znaczenie zasad i środków w niej określonych dla ochrony praw człowieka ofiar handlu ludźmi, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 14 poz. 147) zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o podjęcie niezbędnych działań w celu ratyfikacji Konwencji.

Jednocześnie wobec znacznego upływu czasu od terminu jej podpisania przez Rzeczpospolitą Polską uprzejmie proszę o rozważenie spowodowania wyjaśnienia przyczyn długotrwałej procedury ratyfikacyjnej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że wystąpienie w niniejszej sprawie skierowałem także do Marszałka Sejmu RP, Pana Bronisława Komorowskiego.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLIA POLSKA

Warszawa, dnia 14 marca 2008 roku

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-079-1379/08/EW

Pan
dr Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 14 lutego 2008 roku (sygn. RPO-547813-II/06/DK w sprawie *ratyfikacji Konwencji Rady Europy Nr 197*, przekazane przez Zastępcę Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów Panią Urszulę Bednarz-Brzozowską pismem z dnia 18 lutego 2008 roku (sygn. SDT-161-10(3)/08/MG), z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 roku *o umowach międzynarodowych* (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadził w okresie od października 2006 roku do maja 2007 roku uzgodnienia międzyresortowe projektu wniosku o ratyfikację Konwencji Rady Europy w *sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi*, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 roku. Po zakończeniu uzgodnień - w dniu 14 maja 2007 roku wniosek o ratyfikację ww. Konwencji skierowany został do Sekretarza Rady Ministrów za pośrednictwem Ministra Spraw Zagranicznych.

W dniu 25 października 2007 roku Dyktor Departamentu Prawno-Traktatowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych zwrócił się do MSWiA z prośbą o dokonanie aktualizacji załączników do Konwencji oraz zgłosił dodatkowe uwagi dotyczące różnic w terminologii zawartej w oświadczeniu do Konwencji.

Z uwagi na przedterminowe wybory do Parlamentu RP oraz powołanie nowego składu Rady Ministrów zaistniała potrzeba sporządzenia nowego wniosku o ratyfikację Konwencji oraz przeprowadzenie ponownych uzgodnień międzyresortowych, które zakończyły się w dniu 11 lutego 2008 roku.

Pismem z dnia 13 lutego 2008 roku Minister SWiA skierował do Sekretarza Rady Ministrów za pośrednictwem Ministra Spraw Zagranicznych nowy wniosek o ratyfikację ww. Konwencji Rady Europy.

W dniu 11 marca 2008 roku Minister Spraw Zagranicznych przedłożył wniosek Radzie Ministrów celem podjęcia uchwały.

Z poważaniem
MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. /-/ *Piotr Stachańczyk*
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pani Urszula Bednarz-Brzozowska

Zastępca Dyrektora

Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów (dot. SDT-161-10(3)/0S/MG).

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu

Wielce Szanowny Panie Marszałku

Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi sporządzono w Warszawie, w dniu 16 maja 2005 r. Również w dniu 16 maja 2005 r. Konwencja została podpisana przez Rzeczypospolitą Polskę, jednak mimo jej wejścia w życie w dniu 1 lutego 2008 r., nie nastąpiła jej ratyfikacja.

Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (dalej: Konwencja) jest niezmiernie istotna, albowiem zmierza w kierunku wzmocnienia pozycji ochrony ofiar i świadków m.in. w postępowaniu karnym i skutecznego ścigania sprawców handlu ludźmi.

Konwencja uwzględnia wszelkie formy handlu ludźmi i wszelkie grupy ofiar handlu ludźmi, czego niestety nie znajdujemy w naszych przepisach. Zwracałem niedawno na ten problem uwagę w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego poświęconym m.in. konieczności wprowadzenia definicji handlu ludźmi do Kodeksu karnego.

W mojej ocenie ważne jest również, że w Konwencji podkreśla się szczególnie systemy i środki ochrony dzieci i kobiet, jako grup najbardziej narażonych na handel ludźmi oraz konieczność promowania praw ofiar gwarantujących równość płci.

Zgodnie z Konwencją te państwa, które zostają jej stronami, zobowiązują się do podjęcia działań zmierzających do prawidłowej identyfikacji osób, które padły ofiarami handlu ludźmi, ochrony życia prywatnego ofiar handlu ludźmi i udzielenia koniecznej pomocy w odzyskaniu równowagi fizycznej, psychicznej i społecznej.

Co więcej, zgodnie z zapisami Konwencji, należy zapewnić możliwość niekarania ofiar za ich udział w czynach bezprawnych w zakresie, w jakim były do tego zmuszone przez sprawców przestępstw. Klauzula niekaralności powinna w mojej ocenie zachęcić pokrzywdzonych do współpracy z policją i prokuraturą. W tym zakresie, poza opisaną w Konwencji procedurą karną,

moją uwagę zwracają również rozwiązania dotyczące statusu ofiar handlu ludźmi w Państwie przyjmującym i kwestia ich repatriacji.

Mając na względzie istotne cele Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, w tym znaczenie zasad i środków w niej określonych dla ochrony praw człowieka ofiar handlu ludźmi, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 14 poz. 147) zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o podjęcie niezbędnych działań w celu ratyfikacji Konwencji.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że wystąpienie w niniejszej sprawie skierowałem także do Prezesa Rady Ministrów RP, Pana Donalda Tuska.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2008 r.

Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
PS-157-86/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 lutego 2008 r. dotyczące opóźnienia ratyfikacji Konwencji Rady Europy z dnia 16 maja 2005 r. w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi uprzejmie informuję, że podzielam wyrażoną przez Pana troskę o ofiary handlu ludźmi.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie uchyla się od ciążących na nim konstytucyjnych obowiązków związanych z wprowadzaniem do polskiego porządku prawnego umów międzynarodowych. W procedurze ratyfikacyjnej, Sejm RP wykonuje jednak jedynie te kompetencje, które powierzył mu ustrojodawca, określając w Konstytucji RP zasady i tryb związania się przez Polskę prawem międzynarodowym.

W dniu 27 marca 2008 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.

Mogę złożyć zapewnienie, że prace w Sejmie przebiegać będą bez zbędnej zwłoki.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Bronisław Komorowski

Pan

Prof. dr hab. Zbigniew Ćwiąkałski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Przepis art.40 Konstytucji RP zabrania stosowania kar cielesnych w stosunku do każdego człowieka, a zatem i wobec dzieci. Stosowanie kary cielesnej godzi w przyrodzoną, niezbywalną i nienaruszalną godność człowieka, statuowaną w art.30 Konstytucji RP. Poszanowanie godności człowieka i jej ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Rozstrzygnięcia organów postępowania karnego, w sprawach dotyczących m.in. znęcania oraz naruszenia nietykalności cielesnej dziecka, prowadzą do wniosku, iż w praktyce orzeczniczej ukształtował się pogląd o istnieniu pozaustawowego kontratywu w prawie karnym uznającego, iż nie popełnia przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej, kto fizycznie karci swoje dziecko. Wywodzi się to z wyrwanych z kontekstu (również historyczno-kulturowego) przekonań, że stosowanie kar cielesnych wobec dziecka, jest elementem jego wychowania.

Dane statystyczne pochodzące z Sytemu Informatycznego Krajowego Rejestru Karnego, które zostały mi przedstawione przez Departament Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości, choć nie zawierają informacji o osobach skazanych za popełnienie czynu z art. 217 K.k., w których pokrzywdzonymi były osoby poniżej 18 roku życia, a oskarżonymi ich prawni opiekunowie, to jednak mogą być pewną ilustracją przedmiotowego problemu. Otóż od 1 września 1998 r. do 31 grudnia 2005 r. skazano łącznie 10 osób za naruszenie nietykalności cielesnej małoletniego. W tym samym czasie prawomocnie skazano 2138 osób za ten sam czyn popełniony wobec osoby dorosłej.

Doświadczenie życiowe nie pozwala mi na optymistyczną interpretację tych wyników i uznanie, że dzieci są w znacznie mniejszym stopniu ofiarami naruszenia nietykalności cielesnej. Nie pozwalają mi na to również wyniki badań opublikowanych w październiku 2007 r., przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez TSN OBOP i prezentowane na stronie internetowej Ministerstwa, wskazujące na to, że do przemocy fizycznej

wobec syna przyznaje się 26% rodziców, a do podobnych zachowań wobec córki przyznaje się 18% (dane dotyczą również pasierbów i pasierbic).

Równie niepokojące dane są wynikiem badania Centrum Badania Opinii Społecznej, na które m.in. powołują się autorzy Raportu z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przyjętego przez Radę Ministrów w 2007 r. Otóż 22% badanych przez CBOS przyznało, że bije lub biło swoje dzieci. Zdecydowanie większy procent osób, bo aż 63% badanych przyznaje, iż w dzieciństwie byli karani klapsami, a 38%, że byli bici pasem lub innym przedmiotem; co czwarty pacjent leczenia odwykowego przyznaje się natomiast do stosowania przemocy wobec dzieci w czasie choroby alkoholowej.

Prezentowane dane są w mojej ocenie niepokojące na równi z pojawiającymi się w aktach badanych przeze mnie spraw informacjami, że wobec faktu, iż dziecko było jedynie fizycznie karcone, kiedy sobie na to zasłużyło, to nie może być traktowane jako pokrzywdzony przestępstwem z art. 207 § 1 K.k., przy czym zdarza się, że organy postępowania nie rozważają czy opisane zachowanie osoby dorosłej wobec dziecka, nie wypełniło znamion czynu z art. 217 § 1 K.k. i czy nie należy wydać postanowienia o wszczęciu dochodzenia, z powołaniem art. 60 § 1 K.p.k. ze względu na to, że dziecko nie może samodzielnie wnieść oskarżenia prywatnego.

Art. 19 obowiązującej Państwo Polskie Konwencji o Prawach Dziecka stanowi, że *"państwo ma obowiązki podejmować wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej"*. Dotyczy to dzieci pozostających pod opieką rodziców, opiekunów lub innych osób sprawujących opiekę nad dzieckiem. Komitet Praw Dziecka podkreśla, że kara cielesna stosowana w rodzinie albo w szkołach i innych instytucjach, albo w systemie karnym, jest nie do pogodzenia z konwencją. Stosowanie kar fizycznych wobec dziecka nie może być - zdaniem Komitetu - usprawiedliwione tradycją lub obyczajem. Żadna kara fizyczna, w tym "umiarkowana" czy "racjonalna" nie ma usprawiedliwienia.

Zwracam się zatem do Pana Ministra o rozważenie podjęcia działań mających na celu dokładne zbadanie wskazanego problemu. Będę też zobowiązany za przedstawienie mi Pana stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
ZASTĘPCA PROKURATORA
GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 12 lutego 2008 r.

PR I 0760-4/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo z dnia 21 stycznia 2008 r. nr RPO-553697-II/07/DK, uprzejmie przedstawiam co następuje.

Podniesiony przez Pana problem stosowania przemocy fizycznej wobec osób małoletnich niewątpliwie zasługuje na uwagę.

Podzielając pogląd, iż w świetle zasad nowoczesnej pedagogiki, jak też obowiązujących standardów prawnych, stosowanie jakichkolwiek kar cielesnych wobec dzieci jest naganne, zauważyć jednak należy, iż ocena takich zdarzeń na płaszczyźnie prawa karnego musi być zróżnicowana w zależności od ich charakteru.

Odróżnić bowiem trzeba karcenie dzieci przez rodziców, w świetle doktryny prawa karnego oraz w powszechnym odbiorze społecznym uznane za dopuszczalne w rozsądnych granicach, od nadużycia tego prawa, które może stanowić formę karalnego znęcania się nad osobą małoletnią.

Wypracowaniu zmiany w podejściu społecznym do stosowania kar cielesnych wobec dzieci winna służyć szeroko zakrojona kampania edukacyjna.

Za istotną należy również uznać kwestię prawidłowej reakcji organów ścigania w przypadkach, gdy ma miejsce znęcanie się nad dzieckiem, bądź naruszenie jego nietykalności cielesnej w okolicznościach wskazujących na przekroczenie granicy karcenia.

Nadmieniam, że mając na uwadze powyższą potrzebę, a także w celu rozeznania skali sygnalizowanego problemu, poleciłem podległym prokuratorom przeprowadzenie stosownych badań aktowych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że o ich wyniku zostanie Pan powiadomiony oddzielnym pismem.

Z poważaniem

*PROKURATOR KRAJOWY
ZASTĘPCA PROKURATORA GENERALNEGO*

/-/ Marek Staszak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-553697-II/07/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 9 lipca 2008 r.

Pan
Marek Staszak
Prokurator Krajowy
Zastępca Prokuratora Generalnego

Szanowny Panie Prokuratorze

W piśmie z dnia 12 lutego 2008 r. (nr PR I 0760-4/08), zostałem poinformowany przez Pana Prokuratora o wydaniu polecenia podległym prokuratorom przeprowadzenia stosownych badań aktowych w celu zbadania problemu prawidłowości reakcji organów ścigania w przypadkach znęcania się nad dzieckiem, bądź naruszenia jego nietykalności cielesnej w okolicznościach wskazujących na przekroczenie granicy karcenia.

W związku z powyższym, uprzejmie proszę Pana Prokuratora o powiadomienie mnie o wyniku tych badań.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
**ZASTĘPCA PROKURATORA
GENERALNEGO**

Warszawa, dnia 6 sierpnia 2008 r.

PR I 0760-4/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo Pana Rzecznika z dnia 9 lipca 2008 r. nr RPO-553697-II/07/DK, uprzejmie informuję, iż Dyrektor Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej pismem z dnia 7 lutego 2008 r. nr PR I 0760-4/08 zlecił prokuratorom apelacyjnym przeprowadzenie lustracji spraw prowadzonych przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury, dotyczących przemocy fizycznej stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach, bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze.

Z przekazanych przez prokuratorów apelacyjnych sprawozdań z wymienionej lustracji wynika, iż w 2007 r. w skali kraju zarejestrowano łącznie 8858 spraw prowadzonych o czyny z art.: 207 § 1, 2 i 3 kk, art. 156 § 1,2 i 3 kk, art. 157 §1,2 i 3 kk, art. 160 § 1,2 i 3 kk oraz art. 217 § 1 kk.

Lustracją została objęta reprezentatywna liczba losowo dobranych 1273 postępowań karnych.

Aktualnie w Biurze Prezydialnym Prokuratury Krajowej sporządzane jest sprawozdanie zbiorcze z wyników tej lustracji. Ustalenia dokonane w toku przygotowywania niniejszego sprawozdania pozwolą na wystosowanie do prokuratorów apelacyjnych zaleceń dla dalszej praktyki podległych im jednostek prokuratury w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych w wymienionej wyżej kategorii spraw. Pozwolą one również na udzielenie Panu Rzecznikowi w terminie do dnia 28 sierpnia 2008 r. kompleksowej odpowiedzi, w szczególności w zakresie pozwalającym na ocenę prawidłowości reagowania organów ścigania w przypadkach znęcania się nad dzieckiem, bądź naruszenia jego nietykalności cielesnej w okolicznościach wskazujących na przekroczenie granicy karcenia.

Łączę wyrazy szacunku
*ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
/-/ Jerzy Szymański*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR KRAJOWY

Al. Ujazdowskie 11
00-950 WARSZAWA Skr. Poczt. 33
Centrala tel. 521-28-88

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2008 r.

PR I 0760-4/08

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo Pana Rzecznika z dnia 9 lipca 2008 r. oraz nawiązując do wcześniejszej korespondencji w sprawie nr RPO-553697-II/07/DK. dotyczącej zjawiska przemocy wobec dzieci, w załączeniu uprzejmie przesyłam sprawozdanie uogólniające wyniki lustracji spraw dotyczących przemocy fizycznej, stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach, bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze - celem zapoznania się przez Pana Rzecznika z poczynionymi ustaleniami.

Uprzejmie informuję Pana Rzecznika, iż na kanwie ujawnionych w toku lustracji nieprawidłowości wystosowano do prokuratorów apelacyjnych zalecenia dla dalszej praktyki podległych im jednostek prokuratury w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych we wskazanej powyżej kategorii spraw.

Wyrażam jednocześnie nadzieję, iż przeprowadzone badania przyczynią się do zwiększenia prawidłowości reakcji organów ścigania w przypadkach znęcania się nad dzieckiem, bądź naruszenia jego nietykalności cielesnej w okolicznościach wskazujących na przekroczenie granicy karcenia.

Łączę wyrazy szacunku
ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
/-/ Jerzy Szymański

PR I 0760-4/08

Sprawozdanie uogólniające z lustracji spraw, dotyczących stosowania przemocy fizycznej wobec dzieci

Stosownie do polecenia Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej z dnia 7 lutego 2008 r. w okręgach prokuratur apelacyjnych przeprowadzono lustracje dotyczące stosowania przemocy fizycznej (przybierającej również formę kary cielesnej), wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach, bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze.

Badaniem polecono objąć zarejestrowane w 2007 roku postępowania przygotowawcze, których przedmiotem były czyny popełnione na szkodę małoletnich osób pokrzywdzonych, prowadzone w kierunku:

- art. 207 § 1,2 i 3 kk - tj. przestępstwa fizycznego i psychicznego znęcania się,
- art. 156 § 1,2 i 3 kk - przestępstwa spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu,
- art. 157 § 1,2 i 3 kk - przestępstwa spowodowania średniego i lekkiego uszczerbku na zdrowiu,
- art. 160 § 1,2 i 3 kk - przestępstwa narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu,
- art. 217 § 1 kk - przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej.

W toku lustracji - zgodnie z założeniami określonymi we wskazanym powyżej piśmie z dnia 7 lutego 2008 r. - badaniem zlecono objąć następującą ilość spraw:

- po 150 w Prokuraturach Apelacyjnych w Gdańsku, Katowicach, Poznaniu i Warszawie,
- po 75 spraw w Prokuraturach Apelacyjnych w Białymstoku i Rzeszowie,
- po 100 spraw w Prokuraturach Apelacyjnych w Krakowie, Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Wrocławiu.

Zakresem badań aktowych w toku przedmiotowej lustracji objęto faktycznie reprezentatywną liczbę losowo dobranych 1273 postępowań karnych, w których pokrzywdzonymi były osoby małoletnie, przy czym w poszczególnych okręgach Prokuratur Apelacyjnych zbadano:

- po 156 spraw w okręgach Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku i Warszawie,
- po 100 spraw w okręgach Prokuratur Apelacyjnych w Szczecinie, Wrocławiu i Łodzi,

- po 75 spraw w okręgach Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku i Rzeszowie,
- 155 w okręgu Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu,
- 150 w okręgu Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach,
- 105 w okręgu Prokuratury Apelacyjnej w Lublinie,
- 101 w okręgu Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie.

Przy doborze spraw do badań, w pierwszym rzędzie typowano sprawy zakończone odmową wszczęcia postępowania, jego umorzeniem bądź przekazaniem doniesienia do sądu, w trybie § 218 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2007 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 169, poz. 1189 z późn. zm).

Lustracją objęto:

- 441 spraw zakończonych decyzją o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego,
- 707 spraw umorzonych,
- 113 spraw zakończonych skierowaniem do sądu aktu oskarżenia,
- 4 sprawy zakończone skierowaniem do sądu wniosku o warunkowe umorzenie postępowania,
- 2 sprawy w toku,
- 2 sprawy zawieszono,
- 1 sprawę zakończoną skierowaniem do sądu wniosku w trybie art. 324 § 1 kpk.

Największą liczbę zbadanych spraw stanowiły sprawy zakończone umorzeniem (56% ogółu), następnie odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego (35%) oraz skierowaniem do sądu aktu oskarżenia (9 %).

W puli badanych spraw w 24 z nich zastosowano postanowienia rozdziału 15 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (stanowi to 2% ogółu badanych spraw).

W toku lustracji uwzględniano następujące zagadnienia:

- przedmiot postępowania (z zaznaczeniem, o ile pozwalały na to ustalenia faktyczne, czy przemoc fizyczna miała charakter kary cielesnej) oraz kwalifikację prawną czynu,
- podmiot kierujący zawiadomienie o przestępstwie,
- tryb przesłuchania pokrzywdzonego,
- wiek pokrzywdzonego i rodzaj relacji łączącej go z osobą stosującą przemoc,
- w przypadku postępowania *in personam* - rodzaj zarzutu przedstawionego podejrzanemu oraz stosowanie środków zapobiegawczych,

- zasadność decyzji kończącej postępowanie,
- podejmowanie działań określonych w art. 23 kpk.

Z przekazanych przez Prokuratorów Apelacyjnych informacji wynika, iż w 2007 r. w skali kraju zarejestrowano łącznie 8858 spraw prowadzonych o czyny z art. 207 § 1,2 i 3 kk, 156 § 1,2 i 3 kk, 157 § 1,2 i 3 kk, 160 § 1,2 i 3 kk oraz 217 § 1 kk, popełnione na szkodę małoletnich, co wskazuje, iż badaniom poddano 14,4% ich ogółu.

Przedmiot postępowania (ze wskazaniem ustalonych przypadków przemocy fizycznej wyrażającej się w stosowaniu kar cielesnych) oraz kwalifikacja prawna czynu

Uogólnienie w skali kraju danych dotyczących przyjętej kwalifikacji prawnej czynów, w zbadanej puli, spraw napotkało na pewne trudności z uwagi na niejednolite kryteria opisu tych czynów, niejednokrotnie pozostających w kumulatywnym zbiegu z innymi, dlatego też sporządzając poniższe zestawienie, kryterium decydującym był przepis Kodeksu karnego zawierający najsurowsze zagrożenie.

A zatem, w badanych sprawach przyjęto następującą kwalifikację prawną czynów będących przedmiotem postępowania:

- z art. 207 § 1,2 i 3 kk - 830 spraw,
- art. 156 § 1,2 i 3 kk-10 spraw,
- art. 157 § 1,2 i 3 kk - 188 spraw,
- art. 160 § 1,2 i 3 kk - 202 sprawy,
- art. 217 § 1 kk - 43 sprawy.

Z przedstawionych powyżej danych wynika, iż 65 % postępowań objętych badaniem prowadzonych było w kierunku art. 207 § 1,2 i 3 kk, kolejną kategorię stanowiły sprawy kwalifikowane z art. 160 § 1,2 i 3 kk - 16 % ogółu, a następnie z art. 157 § 1,2 i 3 kk - 15 % ogółu badanych spraw.

W grupie wszystkich ocenionych spraw przedmiotem postępowania karnego były każdorazowo okoliczności stosowania zróżnicowanych form przemocy fizycznej i psychicznej wobec małoletnich dzieci, względnie okoliczności zaniechania w sprawowaniu opieki, narażające małoletnich pokrzywdzonych na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

Przemoc fizyczna, kwalifikowana jako znęcanie, uszczerbek na zdrowiu czy naruszenie nietykalności cielesnej, polegała na biciu małoletnich po ciele rękami bądź innymi przedmiotami, np. paskiem, kijem od szczotki, kablem, popychaniu, szarpaniu, ciągnięciu za włosy, rzucaniu w pokrzywdzonego przedmiotami, rozgniataniu jedzenia na twarzy, zmuszaniu do przebywania w określonym pomieszczeniu, a w licznych przypadkach połączona była z formami przemocy

psychicznej - ubliżaniem wulgarnymi słowami, straszeniem, poniżaniem, ograniczaniem swobody czy kontaktów z rówieśnikami, względnie przemoc psychiczna stanowiła jedyny przejaw znęcania.

Stosowanie przemocy fizycznej w formie wymierzania dzieciom kar cielesnych potwierdzono w 125 sprawach, w których przyjmowano następujące kwalifikacje prawne:

- z art. 207 § 1 kk - w 109 sprawach,
- z art. 157 § 1 kk - w 6 sprawach,
- z art. 157 § 2 kk - w 6 sprawach,
- z art. 217 § 1 kk - w 4 sprawach.

Zdecydowanie wiodącą kwalifikacją prawną czynu w tej puli badanych spraw był art. 207 § 1 kk, co stanowi 87 % wszystkich przypadków, w których ustalony stan faktyczny pozwolił na przyjęcie, iż stosowana wobec małoletniego przemoc miała charakter kary cielesnej. Nadmienić należy, iż zespół lustracyjny Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu ujawnił kolejne 27 przypadków, w których istniało podejrzenie, co do takiego charakteru przemocy fizycznej stosowanej wobec dzieci, jednakże przypuszczeń tych nie udało się zweryfikować w toku prowadzonych postępowań przygotowawczych.

Lustracje przeprowadzone w prokuraturach apelacyjnych potwierdziły przypadki stosowania przemocy fizycznej, mającej charakter kary cielesnej, stosowanej przez rodziców, prawnych opiekunów (np. ojczyma) i krewnych, w związku z przejawami nagannego zachowania małoletnich (palenie tytoniu, spożywanie alkoholu, późne powroty do domu, ucieczki z domu, nieprzestrzeganie porządku i dyscypliny domowej) lub brakiem postępów w nauce czy absencją w szkole. Badania wskazuje iż niektórzy rodzice traktują przemoc fizyczną jako ostateczny środek wychowawczy, co w wielu przypadkach stanowi przejaw ich bezradności wobec niewłaściwych, często agresywnych zachowań dzieci.

Nie ujawniono jednakże w badanych sprawach szczególnie drastycznych form stosowania kar cielesnych (choć niewątpliwie jest to kwestia kryteriów oceny), a same zdarzenia związane z ich wymierzaniem należały do incydentalnych. W tej kategorii spraw, wymierzanie kar cielesnych traktowane było przez sprawców jako zwyczajowy i dozwolony środek wychowawczy, stosowany w celu wdrożenia małoletnich do przestrzegania społecznie akceptowanych norm i zachowań. W ocenie sprawców przemocy, podejmowane było dla dobra małoletnich i traktowane jako skuteczna metoda w procesie wychowawczym.

W 125 sprawach, w których w toku postępowania przygotowawczego ustalono, iż przemoc fizyczna stosowana wobec małoletnich miała charakter kary cielesnej, prokuratorzy podejmowali następujące decyzje merytoryczne:

- o odmowie wszczęcia postępowania - w 39 sprawach,
- umorzeniu postępowania - w 76 sprawach,

- skierowaniu do sądu wniosku o warunkowe umorzenie postępowania - w 1 sprawie,
- skierowaniu aktu oskarżenia do sądu - w 8 sprawach,
- zawieszeniu postępowania - w 1 sprawie.

Decyzje o skierowaniu do sądu wniosku o warunkowe umorzenie postępowania oraz aktu oskarżenia stanowiły jedynie 7,2 % tej puli spraw, natomiast odmowy wszczęcia i umorzenia postępowania, aż 92 %, jednakże określony wskaźnik procentowy rodzaju podjętych decyzji merytorycznych był wynikiem zasad typowania spraw do badań.

Decyzje o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego zapadały w oparciu o następujące podstawy prawne:

- art. 17 § 1 pkt 1 pkk - w 18 sprawach (14,4 % ogółu),
- art. 17 § 1 pkt 2 kpk - w 16 sprawach (12,8 %),
- art. 322 § 1 kpk - w 5 sprawach (4 %).

Decyzje o umorzeniu postępowania przygotowawczego zapadały w oparciu o następujące podstawy prawne:

- art. 17 § 1 pkt 1 kpk - w 29 sprawach (23,2 % ogółu),
- art. 17 § 1 pkt 2 kpk - w 24 sprawach (19,2 %),
- art. 17 § 1 pkt 3 kpk - w 3 sprawach (2,4 %),
- art. 17 § 1 pkt 5 kpk - w 1 sprawie (0,8 %),
- art. 17 § 1 pkt 10 kpk - w 1 sprawie (0,8 %),
- art. 322 § 1 kpk - w 18 sprawach (14,4 %).

Przepis art. 17 § 1 pkt 1 kpk, wskazywany najczęściej w postanowieniach o odmowie wszczęcia i umorzeniu postępowania przygotowawczego i decyzjach merytorycznych jako podstawa prawna decyzji (37,6 % ogółu) przyjmowany był w sytuacjach, gdy osoby najbliższe dla małoletniego pokrzywdzonego (zazwyczaj matka i rodzeństwo) korzystały z prawa do odmowy złożenia zeznań.

Niewątpliwie zwraca uwagę wysoki wskaźnik procentowy decyzji podejmowanych na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 kpk, i to zarówno jako podstawa odmowy wszczęcia, jak i umorzenia postępowania przygotowawczego (łącznie 32 % ogółu), przyjmowana przez prokuratorów w przypadku ustalenia, że sprawca przemocy fizycznej stosowanej wobec małoletniego działał w granicach, dopuszczanego w praktyce orzeczniczej, pozaustawowego kontratypu karcenia nieletnich.

W toku badań zespoły lustracyjne zakwestionowały zasadność decyzji merytorycznych podjętych łącznie w 19 sprawach, w których stwierdzono, iż przemoc fizyczna stosowana wobec

małoletnich miała charakter kary cielesnej. Podkreślenia wymaga, iż aż 16 z nich dotyczyło okręgu właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie.

Zespół lustracyjny tej jednostki zakwestionował zasadność 11 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz 5 postanowień o umorzeniu postępowania, w następujących sprawach:

- 2 Ds 2325/07 Prokuratury Rejonowej w Koszalinie, w której odmówiono wszczęcia postępowania o czyn z art. 207 § 1 kk, w sytuacji gdy w toku czynności sprawdzających zgromadzono materiał wskazujący, że małoletnie pokrzywdzone (w wieku 17 lat i 9 lat), zgłaszały pedagogom szkolnym i wychowawcom wielokrotne stosowanie przez oboje rodziców (nadużywających alkoholu) przemocy fizycznej i psychicznej. Naganne postępowanie rodziców, a także stosowanie kary cielesnej we wrześniu 2007 r., wobec starszej córki było powodem jej ucieczki z domu i skutkowało szukaniem pomocy u pedagogów szkolnych. Decyzję o odmowie wszczęcia postępowania doręczono matce dzieci, zamiast wystąpić o ustanowienie kuratora dla reprezentowania interesów małoletnich pokrzywdzonych na podst. art. 98 i 99 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Zasadnym jest wszczęcie w tej sprawie postępowania przygotowawczego w celu przesłuchania nauczycieli małoletnich pokrzywdzonych, pracowników MOPS oraz sąsiadów.

- Ds 1961/07 Prokuratury Rejonowej w Koszalinie, w której niezasadnie odmówiono wszczęcia postępowania o czyn z art. 207 § 1 kk, dotyczący znęcania się przez matkę nad 13-letnią córką, w sytuacji gdy fakty wskazane przez sąsiadkę w protokole przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i protokole przesłuchania zawiadamiającej jako świadka, uzasadniały podejrzenie nadużywania prawa karcenia i stosowanie przemocy psychicznej przez matkę, co zresztą potwierdziła w trakcie rozpytania sama małoletnia. Zasadnym jest wszczęcie postępowania, przesłuchanie sąsiadów, nauczycieli, ojca i mieszkającego z małoletnią pokrzywdzoną oraz starszego rodzeństwa.

- Ds 1679/07 Prokuratury Rejonowej w Drawsku Pomorskim, w której odmówiono wszczęcia postępowania o czyn z art. 207 § 1 kk, m.in. w sprawie znęcania się nad synem, uczniem I klasy gimnazjum. Z uwagi na fakt, iż przesłuchana w charakterze świadka nauczycielka małoletniego potwierdziła fakty opisane w zawiadomieniu, świadczące o karceniu przez ojca niedowidzącego syna oraz poniżaniu go, zasadnym jest wszczęcie postępowania w tej sprawie. W jego toku należy ustalić, czy ojciec małoletniego nie nadużywa prawa karcenia przez nieproporcjonalność użytych środków oraz czy nie zagrażają one fizycznemu i psychicznemu rozwojowi dziecka.

- 2 Ds 784/07 Prokuratury Rejonowej w Koszalinie, w której odmówiono wszczęcia postępowania o czyn z art. 207 § 1 kk, mimo że z dokonanych ustaleń, notatek służbowych pracownika MOPS, wynika, że dzieci w wieku 3 i 7 lat (obecnie umieszczone w rodzinie zastępczej) były zaniedbywane przez matkę, niedożywiane i pozostawiane pod opieką przypadkowych osób. Nie ustalono także, co było przyczyną zasinienia oka i złamania nogi jednej z córek, dlatego też zasadnym jest wszczęcie w tej sprawie postępowania.

- Ds 54/07 Prokuratury Rejonowej w Świnoujściu, w której przedwcześnie odmówiono wszczęcia postępowania o czyn z art. 207§ 1 kk, polegający na znęcaniu się nad 12-letnim synem i przyjęto, że ojciec miał prawo karcenia syna, który zaniedbuje obowiązek szkolny. Do akt nie dołączono dokumentacji z wcześniejszych interwencji Policji, które skutkowały złożeniem tzw. niebieskiej karty oraz nie ustalono w placówce oświatowej, do której uczęszcza 12 -letni pokrzywdzony, czy faktycznie sprawia on kłopoty wychowawcze oraz czy stwierdzono symptomy świadczące o stosowaniu wobec niego przemocy. Czynności te winny zmierzać do ustalenia czy ojciec nie nadużywa prawa karcenia poprzez nieproporcjonalność użytych środków zagrażających rozwojowi psychicznemu dziecka. Zasadnym jest zatem wszczęcie postępowania.

- 1 Ds 3646/07 Prokuratury Rejonowej w Gorzowie Wielkopolskim, o czyn z art. 207§ 1 kk, w której zawiadamiającym o przemocą był U-letni Patryk. Chłopiec z powodu częstego bicia bez powodu, przez matkę nadużywającą alkoholu po śmierci młodszego syna oraz krzyczącą na niego wspólnie z konkubentem, bał się wrócić do domu. Ustalenie w trakcie rozmowy z babcią, że dziecko jest „tylko karcone” z uwagi na problemy wychowawcze, bez ustalenia okoliczności, w których stosowana jest przemoc, nie pozwalało wykluczyć zaistnienia przestępstwa. Należy zatem wszcząć dochodzenie i przesłuchać sąsiadów, nauczycieli, konkubenta matki, a w wypadku stwierdzenia u małoletniego obrażeń, poczynić odpowiednie ustalenia w Ośrodku Zdrowia.

- Ds. 550/07 Prokuratury Rejonowej w Kamieniu Pomorskim, o czyn z art. 207§ 1 kk, w której Sąd Rejonowy po rozpoznaniu wniosku Dyrektora Ośrodka Szkolno -Wychowawczego o ograniczenie władzy rodzicielskiej matce, zawiadomił o znęcaniu nad niepełnosprawnym intelektualnie 16-letnim Dawidem przez nadużywającego alkoholu wujka, mieszkającego wspólnie z nim w mieszkaniu. Odstąpiono od przyjęcia zawiadomienia o przestępstwie, gdyż matka (osoba nadużywająca alkoholu) i chłopiec oświadczyli funkcjonariuszom Policji, że „nie czują się pokrzywdzeni”. Takie oświadczenie pokrzywdzonych, w okolicznościach podejrzenia popełnienia czynu ściganego z urzędu oraz istnienia okoliczności uzasadniających interes społeczny w objęciu ściganiem z urzędu czynu prywatno- skargowego, nie zwalniało z obowiązku wykonania czynności procesowych. Należało zwrócić się o ustanowienie kuratora dla małoletniego, z uwagi na postawę matki i stan rozwoju dziecka, dla reprezentowania jego praw. Należy w tej sprawie wszcząć postępowanie.

- 1 Ds 198/07 Prokuratury Rejonowej Szczecin - Niebuszewo o czyn z art. 207 § 1 kk, w której matka zawiadomiła o znęcaniu się nad nią i czwórką dzieci (16, 14, 11 16 lat) przez nadużywającego alkoholu od wielu lat męża, stosującego przemoc fizyczną i psychiczną wobec rodziny. Z uwagi na jego agresywne zachowanie matka z dziećmi przebywała w hotelu dla ofiar przestępstw w rodzinie. Odmówiono wszczęcia postępowania, ponieważ matka nie chciała jego prowadzenia, tłumacząc, iż chce ratować rodzinę, a mąż podjął leczenie. Oświadczenie pokrzywdzonej nie mogło stanąć na przeszkodzie wykonywaniu czynności procesowych w sprawie o czyn ścigany z urzędu. Poprawa zachowania sprawcy w czasie trwania czynności wyjaśniających, w żaden sposób nie może wpływać na ocenę jego wcześniejszego zachowania. O tym, że podjęta

decyzja była niezasadna świadczy kolejna z opisanych spraw, tej samej jednostki prokuratury.

- 1 Ds 3739/07 Prokuratury Rejonowej Szczecin - Niebuszewo o czyn z art. 207§ 1 kk, w której tym razem zawiadomienie o znęcaniu się nad żoną i czwórką dzieci przez wymienionego w poprzedniej sprawie, złożył pracownik Miejskiego Ośrodka Interwencji Kryzysowej, po uzyskaniu informacji w rozmowie z kobietą, że jej mąż, po pewnym okresie przerwy, ponownie nadużywa alkoholu i jest agresywny wobec rodziny. Nie ustalono na czym polega ta agresja, nie sprawdzono w szkole, wśród sąsiadów, czy też poprzez przesłuchanie dzieci, czy dochodzi do zdarzeń wyczerpujących znamiona przestępstwa. Odmówiono wszczęcia postępowania tylko dlatego, że bezrobotna matka czwórki dzieci nie chciała złożyć zawiadomienia o przestępstwie i poinformowała o złożeniu wniosku o rozwód. Należy wszcząć postępowanie i zgromadzić kompletny materiał dowodowy.

- Ds 1258/07 Prokuratury Rejonowej w Gryfinie, o czyn z art. 207 § 1 kk, w której matka 13-letniego Michała, po kolejnej awanturze pijanego męża, wezwała na interwencję Policję i zawiadomiła o biciu dziecka przez ojca. Ze względu na zasinienia na ciele, dziecko wielokrotnie nie było obecne w szkole. Sprawca przemocy domowej podczas ostatniej awantury zrzucił chleb na podłogę, aby chłopiec nie mógł zjeść kolacji, chwycił go za rękę aż powstały zasinienia, a następnie zepchnął chłopca z szafki, na której siedział. Odmówiono wszczęcia dochodzenia, gdyż matka małoletniego pokrzywdzonego oświadczyła, iż nadal kocha męża i odmówiła złożenia zeznań, oświadczając jednocześnie, że dziecko też nie będzie zeznawać. Należy ustanowić kuratora dla reprezentowania praw dziecka, wszcząć dochodzenie, przesłuchać sąsiadów, rodzinę oraz nauczycieli w szkole, a także małoletniego pokrzywdzonego.

- 1 Ds 2277/07 Prokuratury Rejonowej w Gorzowie Wielkopolskim, o czyn z art. 207§ 1 kk, w której kurator sądowy zawiadomił o znęcaniu się przez ojczyca nad dwójką małoletnich dzieci, po przeprowadzeniu rozmowy z jednym z nich. W jej trakcie ustalił, iż ojczym, pod nieobecność matki, bił małoletnich kablem ogrodniczym. Matki o tym fakcie nie informowali, będąc zastraszeni przez ojczyca, a zasinienia na ciele tłumaczyli bójkami z kolegami. Oświadczenie matki dzieci, wskazującej, że jej mąż od 2004 r. przebywa w Zakładzie Karnym spowodowały, że zaniechano dalszych wyjaśnień. W sprawie należy, w trybie art. 327 § 3 kpk, przeprowadzić czynności zmierzające do ustalenia, czy nie doszło do popełnienia przestępstwa na szkodę dzieci.

- 1 Ds 563/07 Prokuratury Rejonowej w Sulęcinie, o czyn z art. 207 § 1 kk, w której ojciec 13-letniego Michała zawiadomił, że konkubent jego byłej żony zbił dziecko uderzając dwukrotnie w lewą rękę i udo paskiem, powodując, wg. oceny lekarza, ogólne potłuczenia. Zawiadomił jednocześnie, że konkubent żony wcześniej wielokrotnie groził Michałowi i młodszemu 9-letniemu synowi zabiciem. Po ustaleniu w rozmowie z matką, że pobicie było formą skarcenia za „pyskowanie” matce oraz po zbadaniu trzeźwości biologicznych rodziców, ale nie sprawcy, sprawę umorzono przed wszczęciem. Zabrakło dalszych ustaleń wśród sąsiadów, rodziny, czy też w szkole. W sprawie należy wykonać czynności w trybie art. 327§ 3 kpk.

- Ds 362/07 Prokuratury Rejonowej w Sławnie, w której umorzono postępowanie w sprawie o czyn z art. 157§ 2 kk na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk. Sprawa dotyczy spowodowania przez nauczyciela obrażeń ciała u 12-letniego ucznia specjalnego ośrodka szkolno - wychowawczego. Decyzję o umorzeniu postępowania za kwestionowano z powodu jej przedwczesności. Pokrzywdzony i świadkowie (uczniowie ośrodka) przesłuchani zostali przez funkcjonariusza Policji i to w sposób pobieżny. Tymczasem dla czynienia miarodajnych ustaleń, zasadnym było przesłuchanie małoletnich pokrzywdzonych przez prokuratora (w trybie § 141 pkt 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania...) i to z udziałem biegłego psychologa (art. 192 § 2 kpk). Ponadto nie przesłuchano wychowawcy szkolnego, któremu dzieci zgłaszały niewłaściwe zachowanie nauczyciela bezpośrednio po zdarzeniu. Przyjęta w zakwestionowanym postanowieniu podstawa i przyczyna umorzenia zamknęła pokrzywdzonemu drogę do dochodzenia roszczeń w trybie prywatno-skargowym. Zasadnym jest podjęcie postępowania na podstawie art. 327§ 1 kpk.

- Ds 3528/07 Prokuratury Rejonowej w Białogardzie, w której umorzono postępowanie o czyn z art. 157§ 2 kk, na podstawie art. 322 § 1 kpk, wobec braku interesu społecznego w kontynuowaniu ścigania z urzędu. Decyzję zakwestionowano z powodu jej przedwczesności, z uwagi na pobieżne przesłuchanie pokrzywdzonego i jego matki oraz brak przesłuchania istotnego świadka zdarzenia - sąsiadki, która udzielała pomocy i schronienia pokrzywdzonemu bezpośrednio po zdarzeniu i która podała, że akty przemocy wobec 16-letniego pokrzywdzonego, dokonywane przez konkubenta jego siostry, zdarzały się już wcześniej. Nie ustalono zatem, czy zachowa nie konkubenta siostry małoletniego pokrzywdzonego było działaniem jednorazowym czy też, wieloczynnościowym. Niezależnie od powyższego, ocenę braku interesu społecznego w ściganiu tego czynu poddać należy krytyce, gdy się zważy, że pokrzywdzony jest uczniem specjalnego ośrodka szkolno - wychowawczego, a jego matka, jedyny przedstawiciel ustawowy, cierpi na zaburzenia psychiczne. W sprawie zasadnym jest wykonanie czynności w trybie art. 327 §3 kpk, w celu sprawdzenia czy istnieją okoliczności uzasadniające wydanie postanowienia o podjęciu postępowania.

- Ds 427/07 Prokuratury Rejonowej w Kołobrzegu, w której postępowanie o czyn z art. 207 § 1 kk umorzono na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk, wobec braku dowodów uzasadniających zaistnienie czynu. Tymczasem w sprawie ustalono, że ojciec, samotnie wychowujący 2 synów: 8-letniego i 16-letniego, karci i znieważa dzieci. Decyzje o umorzeniu oceniono jako przedwczesną w sytuacji, gdy nie ustalono czy ojciec nie nadużywa prawa karcenia przez nieproporcjonalność użytych środków (zasinienia na szyi, odbita dłoń na twarzy młodszego syna stwierdzone przez dyrektorę przedszkola) i czy używane środki nie zagrażają fizycznemu i psychicznemu rozwojowi dzieci, zwłaszcza, że młodszemu synowi jest dzieckiem niepełnosprawnym. Nie przesłuchano wszystkich pracowników socjalnych, opiekujących się rodziną, czy też nauczycieli, którzy - jak wynika z dokonanych ustaleń - uzyskiwali informacje uzasadniające podejrzenie stosowania przemocy wobec dzieci. Postępowanie przygotowawcze należy podjąć. Zasadnym jest, w szczególności, poddanie młodszego, niepełnosprawnego pokrzywdzonego badaniom przez biegłego psychologa, w celu ustalenia, czy przejawia on cechy dziecka - ofiary przemocy.

- 3 Ds 108/07 Prokuratury Rejonowej Szczecin - Zachód, w której umorzono postępowanie w sprawie znęcania się ojca nad 17-letnią córką. Po tym jak pokrzywdzona i inne osoby najbliższe skorzystały z przysługującego im prawa do odmowy złożenia zeznań, należało przesłuchać inne osoby z jej środowiska. Z uwagi na okoliczność, iż w sprawie nie podjęto czynności niezbędnych do ustalenia, czy wobec pokrzywdzonej nie nadużyto prawa karcenia, aktualnie czynności te należy wykonać w trybie art. 327§ 3 kpk.

- z obszaru właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu, zakwestionowano zasadność 2 decyzji merytorycznych w następujących sprawach:

- 1 Ds. 337/07 Prokuratora Rejonowego Poznań - Nowe Miasto, której przedmiotem był czyn z art. 207 § 1 kk, popełniony na szkodę podopiecznych sióstr zakonnych Ośrodka Szkolno-Wychowawczego, w której nie podjęto żadnych czynności weryfikujących treść zawiadomienia o przestępstwie, dlatego też należy rozważyć ich wykonanie w trybie art. 327 § 3 kpk.

- 1 Ds 527/07 Prokuratora Rejonowego w Zielonej Górze, w której postępowanie prowadzono w kierunku art. 207 § 1 kk, a czyn polegał na biciu po głowie i kopaniu półtorarocznego chłopca przez jego matkę będącą pod wpływem alkoholu. Wprawdzie dowodowo potwierdzono jedynie jednorazowość takiego zachowania matki i niezbyt dotkliwe (bezsładowe) stosowanie przemocy, jednakże umorzenie było niezasadne. Co prawda słusznie przyjęto, iż brak było podstaw do kontynuowania postępowania o czyn z art. 207 § 1 kk, lecz umarzając postępowanie nie dostrzeżono, że incydent wyczerpał znamiona występku z art. 217 § 1 kk oraz że, z uwagi na stwierdzone nadużywanie przez matkę alkoholu, w interesie społecznym było objęcie tego czynu ściganiem z urzędu. Należy rozważyć podjęcie postępowania.

- z obszaru właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie zakwestionowano zasadność tylko 1 decyzji kończącej - w sprawie Ds. 14/07 Prokuratury Rejonowej w Łańcucie, dotyczącej fizycznego i psychicznego znęcania się Eugeniusza A. nad córką. Postępowanie prowadzone o czyn z art. 207 § 1 kk zostało umorzone na podst. art. 17 § 1 pkt 2 kpk wobec stwierdzenia, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego. W toku postępowania stwierdzono wprawdzie, iż w zachowaniu Eugeniusza A. brak jest realizacji znamion występku z art. 207 § 1 kk, tym niemniej pokrzywdzona doznała obrażeń ciała, które naruszyły czynności narządu jej ciała na okres poniżej 7 dni. Jednak wydając postanowienie o umorzeniu postępowania, kwestii czynu z art. 157 § 1 kk, czy też art. 157 § 3 kk nie rozstrzygnięto.

Z przedstawionych powyżej danych wynika, iż w 15,2 % spraw ze 125, w których stwierdzono, iż przemoc fizyczna stosowana wobec małoletnich miała charakter kary cielesnej, podjęte zostały nieprawidłowe decyzje merytoryczne.

Generalnie badania wykazały, iż w przypadkach nadużycia karcenia przez rodziców bądź opiekunów prawnych prokuratorzy reagowali w sposób prawidłowy, przedstawiając sprawcom zarzuty popełnienia czynu wyczerpującego znamiona przestępstwa stypizowanego w przepisach Kodeksu karnego.

Podmiot kierujący zawiadomienie o przestępstwie

Zawiadomienia lub informacje o przestępstwie pochodziły od szerokiego katalogu podmiotów, a ich zestawienie przedstawia się następująco:

- rodzice lub opiekunowie prawni (ojciec, matka, ojczym) - w 701 sprawach,
- inni członkowie rodziny (babcia, dziadek, teściowa, wujek, rodzeństwo) - w 62 sprawach,
- osoby obce (w tym konkubenci rodziców i rówieśnicy) - w 45 sprawach,
- szkoły lub placówki opiekuńczo-wychowawcze (dyrektor, wychowawca, pedagog szkolny) - w 103 sprawach,
- sądy lub kuratorzy sądowi - w 56 sprawach.
- informacje własne policji lub prokuratora - w 127 sprawach,
- pracownicy placówek służby zdrowia (szpital, pogotowie ratunkowe) - w 30 sprawach,
- urzędy, stowarzyszenia i organizacje - w 36 sprawach,
 - sami pokrzywdzeni małoletni - w 55 sprawach, - inne źródła - w 58 sprawach.

Z powyższego zestawienia wynika, iż w przeważającej większości badanych spraw (55,1 % ogółu) zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa pochodziły od rodziców lub opiekunów prawnych, w dalszej kolejności były wynikiem ustaleń własnych Policji lub prokuratora (10 % ogółu), a następnie pochodziły od pracowników szkół oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych (8,1 % ogółu).

Zauważyć należy, iż na terenie właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach, aż 34% informacji inicjujących wdrożenie czynności sprawdzających lub wszczęcie postępowania przygotowawczego było wynikiem ustaleń dokonanych przez Policję lub prokuratora (w pozostałych jednostkach od O do 17 %), podczas gdy na terenie właściwości Prokuratury Apelacyjnych w Warszawie i Krakowie podmiotami zgłaszającymi byli najczęściej rodzice (odpowiednio 85 i 67 % ogółu badanych spraw). Natomiast w sprawach badanych przez zespół lustracyjny Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu, aż 22 % zawiadomień o popełnieniu przestępstwa pochodziło od samych małoletnich pokrzywdzonych (średnia z pozostałych jednostek to 4,3 %).

W najliczniejszej grupie podmiotów inicjujących wszczęcie postępowania przygotowawczego tj. grupie rodziców i opiekunów prawnych, w przeważającej liczbie spraw zawiadamiającymi były osoby bezpośrednio zainteresowane, czyli dotknięte zdarzeniami, które w ich ocenie wyczerpywały znamiona przestępstwa.

Najczęściej były to kobiety zawiadamiające o fizycznym i psychicznym znęcaniu się nad nimi i ich małoletnimi dziećmi przez mężów lub mężczyzn, z którymi pozostawały w nieformalnych związkach. Tylko w jednostkowych przypadkach zawiadamiającymi o stosowaniu przemocy w

stosunku do dzieci, przez ich matki, byli mężczyźni. Zdarzały się także, acz nieliczne, doniesienia kierowane przeciwko innym członkom rodziny - dziadkom, dzieciom, czy rodzeństwu.

Zawiadomienia o tym, że rodzice (lub jedno z nich) znęcają się psychicznie lub, że biją swoje małoletnie dzieci, składają także same dzieci. Dotyczy to zwłaszcza dzieci sprawiających kłopoty wychowawcze. Na tym tle dochodzi do poważnych nieporozumień między nimi i ich rodzicami, a w efekcie do jednostkowego stosowania w stosunku do małoletnich kar cielesnych, nie przybierających jednak form znęcania. Przyczyną uruchamiania przez małoletnich, w takich sytuacjach, działań organów ścigania, były zarówno pojedyncze akty fizycznego ich ukarania za niesposobienie poleceń rodziców (przykładowo w sprawach 3 Ds. 409/07 czy 3 Ds. 616/07 Prokuratury Rejonowej w Sieradzu), jak i kolejne incydenty przemocy, które stanowiły następstwo istniejącego od dłuższego czasu w rodzinie konfliktu.

W szczególności doskonale zorientowani w swoich prawach są małoletni będący w wieku 15-17 lat, co skutkuje powiadamianiem właściwych instytucji o każdym akcie przemocy fizycznej. Typowym przykładem jest sprawa 2 Ds. 1752/07 Prokuratury Rejonowej Łódź-Polesie. Chłopiec, w wieku 17 lat, od lat stwarzał rodzicom problemy wychowawcze. Nie wracał do domu na noc, sięgał po narkotyki i w bardzo młodym wieku stał się ojcem dziecka. W związku z postawą życiową i stosunkiem do swoich rodziców, pozostaje pod opieką kuratora ds. nieletnich. Przedmiotem ostatnich czynności wyjaśniających Policji stał się incydent polegający na uderzeniu chłopca pięścią w głowę, będący wynikiem wcześniejszej kłótni. Małoletni natychmiast po uderzeniu go przez ojca powiadomił swojego kuratora sądowego, który karetką pogotowia przewiózł go do szpitala oraz powiadomił Policję. Badanie lekarskie nie wykazało jednak żadnych obrażeń. Kolejnym przykładem wykorzystywania w konflikcie z rodzicami organów ścigania jest umorzone postępowanie 1 Ds. 2495/07 Prokuratury Rejonowej Łódź - Śródmieście, zainicjowane przez 13-letnią dziewczynkę. Stawiała ona ojcu zarzut nie tylko pobicia, ale i odbycia z nią stosunku płciowego. Zarzutów tych nie potwierdziła jednak w czasie przesłuchania przez sąd (z udziałem psychologa, bez udziału matki), faktu odbycia stosunku płciowego nie potwierdziło także badanie ginekologiczne.

Zawiadomienia przekazywane prokuratorom przez sądy rodzinne i nieletnich (stanowiące 4,4% ogółu badanych spraw), są efektem pracy kuratorów zawodowych i społecznych, monitorujących z różnych tytułów sytuację w poddanych ich pieczy rodzinach.

Informacje docierające do prokuratury i Policji ze szkół i innych instytucji Opiekuńczo-Wychowawczych (np. internatów i przedszkoli) o zdarzeniach mogących wyczerpywać znamiona przestępstw przeciwko rodzinie i opiece, były efektem zarówno ustaleń własnych tych podmiotów (obserwacje nauczycieli i wychowawców), jak i następstwem informacji uzyskanych od bezpośrednio zainteresowanych uczniów, którzy ze swoimi domowymi problemami zgłaszali się do nauczycieli bądź psychologów szkolnych.

Tryb przesłuchania pokrzywdzonego

W zdecydowanej większości spraw poddanych ocenie lustracyjnej w prowadzonym postępowaniu karnym odstępowano od przesłuchania w charakterze świadków małoletnich osób pokrzywdzonych, ze względu na ich wiek i dobro dziecka.

W toku badań, jedynie w 5 sprawach zakwestionowano zasadność rezygnacji z czynności przesłuchania w sprawach tej kategorii, z uwagi na brak wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności zdarzenia w drodze innych czynności procesowych.

W sprawach o czyny z art. 207 § 1 kk, w których pokrzywdzeni nie ukończyli 15 lat, czynności z ich udziałem w przeważającej większości przypadków wykonywane były w trybie art. 185a § 1 12 kpk (łącznie sądy przeprowadziły 124 takie przesłuchania), a odbywały się one w przyjaznych dzieciom pomieszczeniach. Zasadą stał się udział prokuratora w takiej czynności.

Zespoły lustracyjne z okręgu właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie i Poznaniu zwróciły uwagę na rozbieżną praktykę w zakresie powoływania biegłego psychologa do udziału w sądowym przesłuchaniu - w co najmniej kilkunastu sprawach do udziału w czynności przesłuchania, w trybie art. 185a kpk, biegłego psychologa błędnie powoływał prokurator.

W toku badania ustalono, iż przesłuchania małoletnich w trybie art. 185a kpk, odbywały się bez zbędnej zwłoki. Jedynie zespół lustracyjny z Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi zasygnalizował, pojedyncze przypadki wykonania tej czynności przez sąd przed upływem miesiąca, a nawet, jako przykład, wskazał sprawę Ds. 765/07 Prokuratury Rejonowej w Kępnie, w której wniosek prokuratora został zrealizowany dopiero po 2 miesiącach i 20 dniach. Akta kontrolowanych spraw nie zawierały adnotacji prokuratora o podjętych działaniach zmierzających do skrócenia tego okresu.

W 15 sprawach niezasadnie odstąpiono od przesłuchania małoletnich pokrzywdzonych w trybie art. 185a kpk. W sprawach tych, prowadzonych o czyny z art. 207 § 1 kk, zamieszczone w rozdziale XXVI Kodeksu karnego, przesłuchania pokrzywdzonych poniżej lat 15 zostały błędnie przeprowadzone przez funkcjonariuszy Policji, którzy ponadto, z oczywistą obrazą przepisu art. 192 § 2 kpk, sami powoływali do udziału w tej czynności psychologa. Prokuratorzy nadzorujący te postępowania nie wystąpili z późniejszym wnioskiem o dokonanie przesłuchania przez sąd, a wskazane powyżej uchybienia nie spotkały się z żadną ich późniejszą reakcją.

W ramach postępowania przygotowawczego małoletnich pokrzywdzonych, którzy nie ukończyli 15 lat, przesłuchiowano z zachowaniem wymogów art. 171 § 3 kpk, a więc w obecności przedstawiciela ustawowego, zazwyczaj rodzica, który był autorem zawiadomienia o przestępstwie (i prawie zawsze także pokrzywdzonym). Przesłuchania odbywały się w obecności psychologa, czy też pedagoga szkolnego, gdy oceniono, że obecność rodzica nie jest wskazana z uwagi na cel przesłuchania. Było tak zarówno wtedy, gdy z poczynionych ustaleń dowodowych wynikało, iż

rodzic może nie być obiektywny w ocenie zachowania domniemanego sprawcy lub, że sam mógłby być sprawcą przestępstwa.

Generalnie, sprawozdania częściowe opracowane w okręgach poszczególnych apelacji potwierdziły ukształtowanie prawidłowej praktyki na badanym odcinku działalności.

Niezależnie od powyższej pozytywnej oceny, członkowie zespołów lustracyjnych ujawnili jednak pewne uchybienia procesowe, związane z naruszeniem obowiązujących przepisów:

- W 5 sprawach przesłuchujący błędnie pouczyli 8 małoletnich świadków o prawie do odmowy składania zeznań z art. 182 § 1 kpk, podczas gdy same postępowania znajdowały się w fazie *in rem* (przykładowo w sprawie 1 Ds. 762/07 i 1 Ds. 271/07 Prokuratora Rejonowego w Białej Podlaskiej, 2 Ds. 356/07 Prokuratora Rejonowego w Puławach),

- w kolejnych 10 sprawach, zaniechanie dotyczyło braku pouczenia małoletnich świadków o prawie do uchylenia się od odpowiedzi na pytania w trybie art. 183 § 1 kpk (przykładowo w sprawie Ds. 656/07 Prokuratora Rejonowego w Puławach, 1 Ds. 762/07 Prokuratora Rejonowego w Białej Podlaskiej, 1 Ds. 1094/07 Prokuratora Rejonowego w Kraśniku),

- przynajmniej w kilkunastu sprawach protokoły przesłuchania małoletnich świadków nie zawierały wyraźnego, nie budzącego wątpliwości ich oświadczenia, iż małoletni zrozumieli treść udzielonych im pouczeń,

- w sprawie Ds. 714/07 Prokuratury Rejonowej w Drawsku Pomorskim czynność przesłuchania małoletniego przeprowadzona została wprawdzie w sposób prawidłowy, jednakże prokurator uzyskał opinię psychologa dopiero po zakończeniu postępowania przygotowawczego, podczas gdy istotą przeprowadzenia czynności w trybie art. 185a kpk jest, między innymi, weryfikacja przez biegłego psychologa możliwości poznawczych, stopnia rozwoju małoletniego, czy też występowania zaburzeń charakterystycznych dla wieku dziecięcego,

- w ponad 50 z badanych spraw ujawniono sporządzone przez funkcjonariuszy Policji notatki z rozpytania małoletnich pokrzywdzonych, stanowiące formę wykonania czynności sprawdzających.

Zauważyć także należy, iż z przekazanych przez Prokuratorów Apelacyjnych sprawozdań polustracyjnych wynika, iż jedynie w 28 sprawach z ogółu badanych czynność przesłuchania małoletniego została osobiście przeprowadzona przez prokuratora. Świadczy to o sporadycznym stosowaniu przez prokuratorów postanowień § 141 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechny eh jednostek organizacyjnych prokuratury.

Wiek pokrzywdzonego i rodzaj relacji łączącej z osobą stosującą przemoc

W badanej grupie spraw, pokrzywdzeni małoletni dotknięci przemocą fizyczną znajdowali się w różnym wieku, poczynając od dzieci 1-miesięcznych, a kończąc na 18-latkach.

W 11 sprawozdaniach zbiorczych z lustracji przyjęto niejednolite kryteria określenia wieku pokrzywdzonych małoletnich w sprawach o przestępstwa będące przedmiotem badań, dlatego też poniższe zestawienie dotyczy liczby małoletnich pokrzywdzonych w sprawach z okręgu właściwości Prokuratur Apelacyjnych w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, stanowiących jednak 76 % ogółu badanych spraw i pozwala na ogólną orientację w tym zakresie.

Z danych przedstawionych w sprawozdaniach zbiorczych z lustracji wynika, że na łączną liczbę 678 małoletnich pokrzywdzonych:

- w wieku 0 - 3 lat - było 80 pokrzywdzonych,
- w wieku 4 - 6 lat - 81 pokrzywdzonych,
- w wieku 7 - 9 lat - 89 pokrzywdzonych,
- w wieku 10 - 12 lat - 116 pokrzywdzonych,
- w wieku 13-15-175 pokrzywdzonych,
- w wieku 16 - 18 lat - 137 pokrzywdzonych.

Z powyższych danych wynika, iż w większości ofiarami stosowania przemocy były dzieci w wieku od 13 do 15 lat (25,8 % ogółu małoletnich pokrzywdzonych), a następnie w wieku od 16 do 18 lat (20,2 % ogółu). Tym samym, grupa pokrzywdzonych w wieku od 13 do 18 lat stanowi 46 % ogółu.

Podkreślenia wymaga, iż są to dzieci w okresie dojrzewania, które, jak wynika z doświadczenia życiowego i praktyki prokuratorskiej, sprawiają rodzicom, opiekunom prawnym i nauczycielom najwięcej problemów wychowawczych.

Z uwagi na charakter przestępstw, których przedmiotem była przybierająca różne formy przemoc fizyczna wobec dzieci, okoliczności faktyczne towarzyszące ich popełnieniu oraz skutki takich zachowań, istotną kwestią jest stosunek zależności pokrzywdzonych od potencjalnych i faktycznych sprawców czynów zabronionych.

Z danych wynikających ze sprawozdań zbiorczych wynika, iż domniemanymi sprawcami przestępstw, wskazywanymi w zawiadomieniach o popełnieniu przestępstwa, byli:

- jedno z rodziców lub opiekun prawny (najczęściej ojciec, ojczym) - w 947 sprawach, -inni członkowie rodziny (dziadkowie, rodzeństwo, krewni lub powinowaci sprawujący doraźną opiekę lub wspólnie zamieszkali) - w 59 sprawach,
- konkubenci jednego z rodziców - w 39 sprawach,
- nauczyciele i wychowawcy - w 33 sprawach,
- koledzy i rówieśnicy - w 13 sprawach,

- osoby obce (sąsiedzi, przechodnie, inne osoby przebywające w przestrzeni publicznej) - w 147 sprawach.

Z powyższego zestawienia wynika, iż najliczniejszą grupę - 76,5 % ogółu potencjalnych sprawców stanowili rodzice lub opiekunowie prawni, kolejną- 11,9 % postronne osoby obce, a następnie - 4,8 % inni członkowie rodziny.

W grupie zbadanych postępowań prowadzonych w kierunku art. 160 § 1 i 2 kk, których przedmiotem było narażenie małoletnich na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, sprawcami byli najczęściej rodzice, czy też krewni (dziadek, babcia), którzy znajdując się w stanie nietrzeźwości pozostawiali dzieci w wieku 1 - 6 lat bez opieki lub sprawowali tę „opiekę” w takim stanie.

W przypadku postępowania in personam - rodzaj zarzutu przedstawionego podejrzanemu oraz stosowanie środków zapobiegawczych

W grupie zbadanych spraw większą z nich stanowiły postępowania znajdujące się w fazie *in rem*, co wynikało z zasad typowania spraw do badań, określonych w piśmie Dyrektora Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej z dnia 7 lutego 2008 r.

Zarzuty popełnienia przestępstw przedstawiono łącznie 213 osobom, w 203 sprawach, co stanowi 15,9 % ogółu badanych spraw.

Zarzuty popełnienia przestępstwa dotyczyły następujących przestępstw:

- znęcania - 134 podejrzanym,
- narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu - 48 podejrzanym,
- spowodowania średniego i lekkiego uszczerbku na zdrowiu - 25 podejrzanym,
- spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu - 2 podejrzanym,
- naruszenia nietykalności cielesnej - 4 podejrzanym.

Jak z powyższego zestawienia wynika, zdecydowanie wiodącą była kwalifikacja z art. 207 kk - zarzuty popełnienia przestępstwa znęcania przedstawiono 134 podejrzanym, co stanowi 62,9 % ogółu podejrzanym. Kolejną grupę stanowili podejrzanym o popełnienie czynu z art. 160 kk (22,5 % ogółu) oraz 157 kk (11,7 %).

W badanych sprawach w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania przygotowawczego stosowane było szerokie spectrum środków zapobiegawczych: tymczasowe aresztowanie (wobec 14 osób); dozór Policji (wobec 32 osób); dozór Policji połączony z obowiązkiem powstrzymywania się od nadużywania alkoholu (wobec 2 osób); poręczenie majątkowe (wobec 1 osoby); poręczenie osobiste (wobec 1 osoby); zakaz opuszczania kraju (wobec

3 osób); a także zakaz kontaktu z pokrzywdzonymi (wobec 1 osoby) oraz zawieszenie w czynnościach służbowych dyrektora i w wykonywaniu zawodu nauczyciela (wobec 1 osoby).

Najczęściej stosowanym środkiem zapobiegawczym był zatem dozór Policji -zastosowano go łącznie wobec 34 podejrzanych.

Kontrolowane postępowania nie nasuwają krytycznych uwag w zakresie zasadności stosowania środków zapobiegawczych. Główną przyczyną odstąpienia od ich stosowania był brak podstawowych przesłanek z art. 249 § 1 kpk.

Środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania stosowano natomiast w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa wobec małoletniego, przybierających bardziej drastyczne formy przemocy. Przykładowo, zastosowano ten środek w sprawie 1 Ds. 433/07/Um Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście i to wobec obojga rodziców, którym przedstawiono zarzut popełnienia czynu z art. 207 § 2 kk w zb. z art. 156 § 1 kk w zw. z art. 11 § 2 kk, dotyczący znęcania się nad 1- miesięcznym dzieckiem, co spowodowało obrażenia realnie zagrażające jego życiu. Podstawą zastosowania tymczasowego aresztowania była groźba za popełnienie czynu wysoka kara oraz obawa mactwa, albowiem rodzice wspólnie zamieszkiwali i mogliby uzgodnić wersję przebiegu zdarzenia.

Zasadność decyzji kończących postępowanie

Zdecydowana większość decyzji merytorycznych podjętych w badanych sprawach została oceniona jako zasadna.

Zespoły lustracyjne zakwestionowały zasadność: 60 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, 37 postanowień o umorzeniu śledztwa, 3 aktów oskarżenia oraz 2 postanowień o zawieszeniu śledztwa, a więc łącznie 102 decyzji, co stanowi 8 % z ogólnej liczby 1273, podjętych w badanych sprawach.

Największą liczbę decyzji kończących postępowanie zakwestionował zespół lustracyjny z Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie (łącznie 32), natomiast w Prokuraturze Apelacyjnej we Wrocławiu wszystkie decyzje z badanej puli spraw oceniono jako prawidłowe. Zespół lustracyjny Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach ocenił jako niezasadną tylko 1 decyzję kończącą - o zawieszeniu postępowania- w której, za długotrwałą przesłankę uniemożliwiająca kontynuowanie postępowania przygotowawczego uznano oczekiwanie na opinię biegłego.

Zasadniczym kryterium, które decydowało o uznaniu decyzji merytorycznych za niezasadne była ich przedwcześnieść, wynikająca z nieprzeprowadzenia szeregu czynności procesowych, których wykonanie, a następnie analiza dowodowa pozwoliłaby na wszechstronne wyjaśnienie

okoliczności zdarzenia, poddawanego ocenie prawno-karnej, a ponadto niepełne wyjaśnienie wszystkich wątków postępowań oraz pobieżne ich prowadzenie.

Przedwczesność decyzji merytorycznych stwierdzono w 76 sprawach, co stanowi 74,5 % ogółu spraw, w których decyzje kończące postępowanie uznano za niezasadne. Istotnymi uchybieniami, które w sposób zasadniczy wpłynęły na taką ocenę było, w zdecydowanej większości tych spraw, nieprzesłuchanie w toku postępowania wszystkich świadków zdarzenia, a także brak opinii biegłych lekarzy w przedmiocie skutków, jakie ono spowodowało.

W kilkunastu sprawach - o czyny z art. 207 § 1 kk - zakończonych zasadnym umorzeniem, brakowało podstaw do wszczęcia postępowania przygotowawczego, z uwagi na lakoniczność zawiadomień o popełnieniu przestępstwa i brak wykonania koniecznych czynności sprawdzających, pozwalających na dokonanie oceny zasadności wszczęcia. Następstwem tych decyzji, podejmowanych w większości przez funkcjonariuszy Policji, było wadliwe wskazanie przedmiotu postępowania poprzez brak określenia okresu czynu, a nawet posłużenie się pojęciem znęcania, bez określenia na czym miałyby ono polegać.

Kryterium decydującym o krytycznej ocenie decyzji kończących postępowanie były także wadliwości formalno-prawne.

Wadliwość niektórych decyzji polegała na wydaniu jej przez organ nieuprawniony. Przykładowo w sprawie Ds. 603/07 Prokuratora Rejonowego w Gostyniu o fizyczne znęcanie nauczyciela nad uczniem w policyjnym postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania przyjęto, że oceniane zachowanie nie wyczerpuje znamion przestępstwa z art. 207 § 1 kk, a jedynie występku z art. 217 § 1 kk i brak interesu społecznego w jego ściganiu z urzędu. Postanowienie tej treści mógł wydać tylko prokurator. Kolejnym przykładem może być sprawa 2 Ds. 1629/07 Prokuratora Rejonowego w Zielonej Górze, w której odmawiając wszczęcia postępowania o przestępstwo z art. 207 § 1 kk, pominięto fakt istnienia uzasadnionego podejrzenia występku z art. 217 § 1 kk, i tym samym, w zakresie tym nie wydano żadnej decyzji. Postanowienie, zatwierdzone następnie przez prokuratora, wydał funkcjonariusz Policji, choć z uwagi na konieczność oceny braku podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania o występki prywatno-skargowy, postanowienie powinien osobiście wydać prokurator.

Wadliwość innych postanowień o umorzeniu wynikała z popełniania następujących błędów:

- niedostrzeganiu, przy braku podstaw do ścigania z art. 207 § 1 kk, dowodów uzasadniających podejrzenie popełnienia występku prywatno-skargowego, a tym samym niewydaniu decyzji odpowiadającej wymogom określonym w rozdziale 15 Regulaminu wewnętrznego urzędowania... (w przynajmniej 25 sprawach),

- przy dostrzeżeniu występku prywatno-skargowego, umarzaniu postępowania o dwa odrębne czyny - o czyn z art. 207 § 1 kk wobec niestwierdzenia znamion czynu zabronionego i o czyn z art. 157 § 2 lub z art. 217 § 1 kk wobec stwierdzenia przestępstwa prywatno-skargowego i

braku interesu społecznego w jego ściganiu z urzędu, zamiast umarzania postępowania tylko o ten drugi czyn ze wskazaniem jedynie w uzasadnieniu na brak podstaw do przyjęcia zaistnienia przestępstwa z art. 207 § 1 kk, zgodnie z treścią § 220 Regulaminu wewnętrznego urzędowania....,

- umarzaniu postępowania o czyn ścigany z oskarżenia prywatnego np. art. 156 § 2 kk na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 kpk, wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego, a tym samym uniemożliwienie pokrzywdzonemu dochodzenia jego praw na drodze sądowej w formie wniesienia prywatnego aktu oskarżenia,

- powoływaniu błędnych podstaw prawnych i przyczyn umorzenia - w sprawach o fizyczne i psychiczne znęcanie się na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk lub 322 § 2 kpk, wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu, podczas gdy poprawnym byłoby umorzenie postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 kpk, wobec stwierdzenia braku znamion czynu zabronionego - w przypadku ustalenia, iż czyny które miały miejsce, nie przekraczały ram dozwolonego karcenia.

Powyżej przedstawione wadliwości decyzji końcowych wskazują bezpośrednio na powody znikomej ilości poddanych badaniu spraw, zakończonych przy zastosowaniu postanowień z rozdziału 15 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (jedynie 3 % spraw z ogółu badanych).

W toku badań zwrócono także uwagę na niestarannie opracowane przez policjantów projekty decyzji kończących postępowanie, które mimo błędnych podstaw prawnych i braku wyczerpującego uzasadnienia były zatwierdzane przez prokuratorów. Przykładowo, zespół lustracyjny Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie zakwestionował prawidłowość zakończenia postępowania w sprawie dotyczącej narażenia przez ojca 13-letniego syna na bezpośrednie niebezpieczeństwo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu poprzez dopuszczenie, aby ten sprzątał przyczepę ciągnika rolniczego przy pracującym rozrzutniku obornika. Chłopak zbliżył się nieostrożnie do urządzenia, następnie został pochwycony przez zębate rolki rozrzutnika i doznał „rozległych ran szarpanych obydwu kończyn górnych”. Pomijając wątpliwości dotyczące przyjętej kwalifikacji prawnej czynu, zauważyć należy, iż postępowanie prowadzone w kierunku art. 160 § 1 kk zostało umorzone na podst. art. 17 § 1 pkt 10 kpk, mimo iż występki z art. 160 § 1 kk jest ścigany z oskarżenia publicznego.

Podobne nieprawidłowości ujawniono w sprawach prowadzonych o czyn kwalifikowany z art. 207 § 1 kk. W przynajmniej 5 sprawach prokurator zatwierdził policyjne postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu braku wniosku o ściganie pochodzącego od uprawnionego pokrzywdzonego, mimo iż czyn ten ścigany jest z oskarżenia publicznego.

Innymi uchybieniami stwierdzonymi w toku badania akt, nie mającymi jednak wpływu na ocenę zasadności podjętych decyzji merytorycznych były:

- przyjmowanie wadliwych kwalifikacji prawnych czynu z art. 207 § 1 kk, w przypadku jednokrotności zdarzenia podlegającego ocenie prawno-karnej,
- zaniechanie przekazania materiałów w całości lub części sądom rodzinnym, pomimo ustalenia, iż sprawcami czynów okazali się nieletni,
- naruszenie treści art. 143 § 1 ust. 2 kpk poprzez rozpylania, będące w istocie przesłuchaniami,
- obraza art. 307 § 2 kpk poprzez powoływanie biegłych w postępowaniu sprawdzającym,
- przekraczanie terminów określonych w art. 307 i 308 kpk,
- brak zarządzenia w postanowieniu o umorzeniu postępowania o doręczeniu odpisu decyzji pokrzywdzonemu,
- zarejestrowanie doniesienia o przestępstwie w repertorium Ko,
- wadliwa aprobata czynności asesora.

W toku badań jako niesłuszne oceniono akty oskarżenia skierowane o czyny z art. 160 § 2 kk, w 3 sprawach z okręgu właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu. We wszystkich tych sprawach zapadły wyroki skazujące, mimo iż w dwóch z nich (1 Ds. 1191/07 i 1 Ds. 821/07 Prokuratora Rejonowego w Koninie) brak było dowodowego wykazania, iż małoletni pokrzywdzeni narażeni zostali na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, a w jednej (Ds. 1509/07 Prokuratora Rejonowego w Pile) trudno było dopatrzeć się w zaniechaniu sprawowania przez matkę prawidłowej opieki umyślności w narażeniu dziecka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Jej czyn kwalifikował się wyłącznie jako występki nieumyślny, ścigany na wniosek.

Podejmowanie działań określonych w art. 23 kpk

Badanie akt wykazało, iż nie we wszystkich sprawach o przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego lub w okolicznościach, które mogły świadczyć o demoralizacji albo o gorszącym wpływie na niego, prokuratorzy zawiadamiali sąd rodzinny w celu rozważenia środków przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym bądź w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 55, poz. 228 z późn. zm.).

Łącznie w kontrolowanych sprawach ujawniono 88 wniosków sporządzonych przez prokuratorów w trybie art. 23 kpk.

Problem zbyt małej aktywności prokuratorów w zakresie stosowania tej instytucji, dostrzeżono w szczególności w okręgu właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie, w której po przeprowadzeniu lustracji 100 spraw, stwierdzono, iż jedynie w 1 z nich prokurator podjął działania określone w art. 23 kpk. Tymczasem badanie akt wykazało, że w kolejnych 35 sprawach

występowało szereg przesłanek uzasadniających podjęcie takich działań, przede wszystkim z uwagi na dobro małoletniego pokrzywdzonego.

Na obszarze właściwości pozostałych prokuratur apelacyjnych niezasadnie odstąpiono od skierowania zawiadomienia do sądu rodzinnego w trybie art. 23 kpk w kolejnych 28 sprawach. Łącznie zatem w 63 sprawach prokuratorzy niezasadnie odstąpili od skierowania stosownych zawiadomień.

Jedynie zespół lustracyjny Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach nie znalazł żadnego przypadku nieuzasadnionego odstąpienia przez prokuratora od sygnalizacji, przewidzianej w art. 23 kpk.

Wśród najczęściej pojawiających się przesłanek przemawiających za celowością skierowania zawiadomienia na podst. art. 23 kpk, związanych z demoralizacją nieletnich, wskazywano:

- ucieczki małoletnich z domu,
- uchylanie się od obowiązku szkolnego,
- kradzieże, dopuszczanie się innych przestępstw,
- używanie alkoholu, a także innych środków odurzających,
- przebywanie w zdemoralizowanym środowisku rówieśniczym,
- wczesne pożycie seksualne.

Występujące w badanych sprawach przesłanki, stwarzające podstawę do podjęcia działań na podstawie art. 23 kpk, związane z zagrożeniami dobra dziecka, to:

- sprawowanie przez rodziców opieki w sposób, który nie gwarantował ich prawidłowego rozwoju i wychowania, zaniedbywanie małoletnich,
- przejawy agresji wobec dorosłych w obecności dzieci oraz wykorzystywanie dzieci we wzajemnych konfliktach,
- wątpliwe kwalifikacje rodziców do sprawowania władzy rodzicielskiej z uwagi na uzależnienie od alkoholu, czy też innych środków odurzających.

Zauważyć należy, iż niejednokrotnie kilka przytoczonych powyżej przesłanek występowało jednocześnie, co czyniło realnym, w przypadku zawiadomienia sądu rodzinnego przez prokuratora, zastosowanie przewidzianych w art. 23 kpk środków.

Wydaje się, że brak inicjatywy prokuratorów we wskazanym zakresie wynika z nieprzywiązywania należytej wagi do potrzeby poddania sytuacji rodzinnej i małoletniego kontroli sądu. Tymczasem wcześniejsze zastosowanie wobec rodziców, czy opiekunów przepisów dotyczących władzy rodzicielskiej, przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, mogłoby uchronić dzieci przed dalszymi zagrożeniami.

Doskonale ilustruje to przykład sprawy 2 Ds. 34/07 Prokuratury Rejonowej Szczecin - Niebuszewo, w której nie powiadomiono sądu, iż matka zostawiła dzieci w wieku 1 roku i 4 lat pod opieką konkubenta, którego sama określiła jako nieodpowiedzialnego z powodu nadużywania alkoholu i uzależnienia od środków odurzających. Tymczasem zawiadomienie sądu być może ustrzegłoby dzieci przed kolejnym nieodpowiedzialnym zachowaniem matki, która 2 miesiące później, będąc pod wpływem środków psychotropowych, pozostawiła dzieci same w zamkniętym pomieszczeniu, oświetlonym jedynie trzema świeczkami postawionymi na telewizorze, w związku z czym została oskarżona o popełnienie przestępstwa z art. 160§2kk.

Z ustaleń lustracji wynika, że prokuratorzy nie podejmowali działań przewidzianych w trybie art. 23 kpk, także w sytuacjach uzasadnionych. Miało to miejsce wtedy, gdy z okoliczności sprawy wynikało, iż już wcześniej sąd rodzinny powiadomiony został o patologicznych zachowaniach w rodzinie np. w sprawach o ograniczenie władzy rodzicielskiej albo w sytuacji, gdy rodzina objęta była nadzorem sądu sprawowanym za pośrednictwem kuratora sądowego.

Potrzeba ingerencji prokuratora nie zachodziła również w sprawach, w których działania takie w toku postępowania podejmowała Policja, która realizując swoje uprawnienia wynikające z art. 572 kpc, informowała sąd rodzinny o zdarzeniach będących przedmiotem prowadzonych postępowań, a uzasadniających wszczęcie przez sąd z urzędu postępowania w zakresie opiekuńczym.

Generalnie instytucję sygnalizacji określoną w art. 23 kpk prokuratorzy wykorzystywali jednak zbyt rzadko. Miało to miejsce jedynie w 7 % badanych spraw.

Wynikające na tle powyższego wnioski końcowe z przeprowadzonej lustracji zmierzały w poszczególnych okręgach prokuratur apelacyjnych do potrzeby zwiększenia aktywności prokuratorów w zakresie działań podejmowanych na podstawie wspomnianego przepisu kpk, a w sprawach w których pomimo istnienia wspomnianych wyżej przesłanek nie podjęto ich do czasu lustracji, zobligowano odpowiednich prokuratorów rejonowych do dokonania uzupełniających ustaleń, odnoszących się do aktualnej sytuacji rodzinnej i osobistej małoletnich pokrzywdzonych. Z kolei w przypadku istnienia w dalszym ciągu przesłanek wskazujących zarówno na zagrożenie jego dobra przez członków rodziny lub inne osoby zobowiązane do sprawowania opieki, jak i jego demoralizację, zobligowano do skierowania do sądu rodzinnego zawiadomień wskazujących na istnienie podstaw do podjęcia środków przewidzianych w art. 109 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, czy ewentualne wszczęcie postępowania wobec małoletnich w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Wnioski końcowe zawarte w sprawozdaniach zbiorczych prokuratur apelacyjnych

W poszczególnych prokuraturach apelacyjnych po zakończeniu lustracji zwrócono uwagę m.in. na następujące kwestie oraz dokonano następujących podsumowań:

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Białymstoku, na wszystkie błędy i uchybienia zauważone w trakcie lustracji zwracano uwagę głównie w pismach kierowanych do kierowników jednostek prokuratur przy zwrocie akt. Łącznie skierowano 20 tego typu pism. Podsumowując wyniki lustracji, stwierdzono, iż postępowania w badanych sprawach prowadzono na ogół prawidłowo, a ujawnione uchybienia nie miały charakteru rażącego. Zwrócono uwagę na zbyt rzadko kierowane do sądu rodzinnego sygnalizacje w trybie określonym w art. 23 kpk. Uznano, że wobec zaistnienia stosunkowo dużej ilości drobnych błędów proceduralnych zachodzi konieczność poprawy jakości szkoleń wewnętrznych w prokuraturze i wykorzystania przekazanych uwag w trakcie narad służbowych. Za niezbędną uznano także poprawę jakości regulaminowych aprobat czynności asesorów.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Gdańsku stwierdzono, iż analiza badanych postępowań wskazuje, że organy prowadzące postępowania przygotowawcze, w sprawach, których przedmiotem jest stosowanie przemocy wobec dzieci, nie prezentują należytej determinacji w wyjaśnieniu wszystkich okoliczności będących przedmiotem tych postępowań. Po uzyskaniu zawiadomienia o przestępstwie nie wykazują zdecydowania w przyjęciu zawiadomienia o przestępstwie, które niejednokrotnie przyjmowane jest po upływie dość długiego czasu. Protokoły zawiadomienia o przestępstwie bywają lakoniczne i w niewielkim stopniu przyczyniają się do uzyskania w szerokim zakresie informacji dotyczących popełnienia przestępstwa. Uznano za nieodzowne, by w wezwaniu do stawienia się osoby zawiadamiającej, wnieść o przedstawienie wszelkich dowodów na poparcie zgłoszenia o przestępstwie. W żadnej ze zbadanych spraw nie skorzystano z takiego rozwiązania, co skutkowało znacznym przedłużeniem postępowania. Zauważono również, że wielokrotnie mimo istnienia szeregu obiektywnych przesłanek świadczących o zaistnieniu przestępstwa przemocy wobec rodziny, odmowa składania zeznań przez osobę najbliższą traktowana jest jako przesłanka uniemożliwiająca kontynuowanie postępowania. Rezygnuje się wówczas z realizacji dalszych czynności procesowych, które niejednokrotnie pozwoliłyby na osiągnięcie celów, jakie stawia prawo karne procesowe. Poza kilkoma przypadkami, prokuratorzy umarzając postępowanie, którego przedmiotem było popełnienie przestępstwa określonego w art. 207 § 1 kk i in., nie występowali do sądu rodzinnego z wnioskiem o ustanowienie kuratora celem zabezpieczenia ochrony i praw dziecka, jak też stosunkowo rzadko korzystali z uregulowań prawnych zawartych w art. 23 kpk.

Podsumowując wyniki lustracji stwierdzono, iż sprawy, których przedmiotem jest stosowanie przemocy wobec dzieci, winny pozostawać w szczególnym zainteresowaniu kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury, które prowadzą bądź nadzorują te postępowania.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Katowicach na wszystkie dostrzeżone uchybienia zareagowano w trybie służbowym. Stwierdzono, iż przeprowadzona lustracja pozwala na ocenę, że postępowania w których pokrzywdzonymi są małoletni prowadzone są, w zasadniczym zakresie, w sposób prawidłowy. Niepokój zespołu lustracyjnego wzbudziło stosowanie w niewielkim wymiarze

§ 141 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Jakkolwiek wyniki lustracji nie pozwoliły wskazać konkretnych postępowań w których prokurator powinien osobiście przesłuchać pokrzywdzonego, uznano za niezbędne zasygnalizowanie konieczności wzmożonego monitorowania przez prokuratorów kwestii osobistego przesłuchania małoletnich pokrzywdzonych.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Krakowie wszystkie stwierdzone w toku lustracji uchybienia, zwłaszcza mogące mieć wpływ na wynik lub długotrwałość postępowania, a także przyczynić się do pogorszenia sytuacji małoletnich, były niezwłocznie przedstawiane przełożonym prokuratorów prowadzących lub nadzorujących te postępowania. Zauważono, że uchybienia te nie mogą jednak decydować o ogólnej ocenie praktyki prokuratorskiej w zbadanych sprawach, szczególnie, iż w zasadzie miały charakter incydentalny.

W oparciu o badania aktowe, stwierdzono, iż do nielicznych przypadków należą zawiadomienia o przestępstwie dotyczące tylko i wyłącznie stosowania przemocy fizycznej wobec małoletnich w formie kar cielesnych. Z reguły przemoc jest elementem znęcania się nad małoletnimi, a u jej podłoża leży głównie alkoholizm sprawców, którymi zazwyczaj są rodzice.

Niewielka liczba zawiadomień dotyczących jednorazowych zdarzeń z udziałem przemocy, z jednej strony wynika z ograniczonych możliwości złożenia stosowanego zawiadomienia przez samych pokrzywdzonych, z drugiej zaś strony z niewystarczającego uwrażliwienia osób dorosłych, w tym współmałżonków i innych członków rodziny, na przemoc stosowaną wobec małoletnich, a także niejednokrotnie prezentowany przez członków rodziny swoisty wzgląd na dobro rodziny, które może być zagrożone wdrażaniem postępowania karnego. Niepokój zespołu lustracyjnego wzbudziły także nieliczne, ale jednak występujące naruszenia dyspozycji art. 185a kpk, a także uchybienia w zakresie powoływania przyczyn i podstaw prawnych postanowień o odmowie wszczęcia postępowania i jego umorzeniu. Za niezadowolającą uznano także aktywność prokuratorów w zakresie korzystania z możliwości kierowania zawiadomień przewidzianych art. 23 kpk. Podniesiono konieczność przeprowadzenia szkoleń prokuratorów i funkcjonariuszy Policji, a nawet rozważenia wyznaczenia tylko niektórych z nich do prowadzenia postępowań dotyczących przemocy wobec małoletnich. Zasygnalizowano także potrzebę podejmowania działań sygnalizacyjnych i pozakarnych, zmierzających do zapewnienia właściwej opieki i ochrony małoletnim pokrzywdzonym, a przede wszystkim osobistego wykonywania czynności procesowych przez prokuratora w trybie § 141 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Lublinie oceniono, iż rezultaty przeprowadzonego badania, upoważniają do wyrażenia stanowiska, iż praktyka prokuratorska na gruncie postępowań karnych dotyczących problematyki przemocy fizycznej stosowanej wobec dzieci, w okręgu apelacji lubelskiej jest realizowana prawidłowo. Na gruncie prowadzonych postępowań przygotowawczych wykorzystywane są instrumenty prawne gwarantujące ochronę interesów pokrzywdzonych osób

małoletnich, w szczególności przesłuchania takich osób w charakterze świadków, przed ukończeniem przez nie 15 lat, są ograniczane wyłącznie do jednorazowych i niezbędnych czynności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy oraz realizowane z zachowaniem unormowań przewidzianych w art. 185a kpk.

Uwagi dotyczące wadliwych decyzji i ujawnionych uchybień procesowych przekazywano na bieżąco właściwym Prokuratorom Rejonowym z zaleceniem podjęcia decyzji i czynności procesowych zapewniających wydanie prawidłowych rozstrzygnięć, jak również podjęcia zaniechanych działań na podstawie art. 23 kpk.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Łodzi zwrócono uwagę na znaczącą liczbę przypadków, w których można by postawić znak równości między nadużywaniem alkoholu, a zjawiskiem przemocy w rodzinie, dotyczącej głównie dorosłych, ale bardzo często także małoletnich. Stwierdzono, że stosunkowo często prokuratorzy nie reagowali na prośby pokrzywdzonych o wdrożenie leczenia odwykowego, co mogłoby, choćby czasowo, wyeliminować główną przyczynę ich patologicznych zachowań.

Oceniono, że postępowania prowadzone w sprawach o tego rodzaju przestępstwa cechują się stosunkowo niskim poziomem. Dotyczy to zarówno postępowań sprawdzających, jak i przygotowawczych. Stosunkowo niewielki jest też osobisty udział w nich prokuratorów.

W toku badania w sporej ilości spraw stwierdzono, że zapadłe postanowienia są nieprawomocne, bowiem nie doręczono ich osobom uprawnionym do reprezentowania pokrzywdzonego. Dotyczyło to także przypadków, gdy osobą podejrzaną o popełnienie czynu przestępczego na szkodę małoletniego był jego ojciec lub konkubent matki, a ona sama niezasadnie broniła partnera, co skutkowało możliwością zastosowania rozwiązań przewidzianych w art. 99 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Tylko takie działanie gwarantowało właściwą ochronę praw małoletnich, dlatego też we wszystkich tego typu ujawnionych przypadkach polecono wdrożenie właściwych działań.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Poznaniu, zwrócono uwagę na niewielkie zaangażowanie prokuratorów w osobiste przesłuchanie pokrzywdzonych mających ukończone 15 lat, a także zdarzające się przypadki przesłuchiwanie małoletnich pokrzywdzonych z udziałem psychologa przez funkcjonariuszy Policji, dokonane z obrazą art. 192 § 2 kpk. Uznano za konieczne wyeliminowanie zarówno tej wadliwej praktyki, jak i usunięcie zdarzających się przypadków rozpytywania małoletnich przez policjantów na notatki służbowe.

Zwrócono także uwagę na niezadowalający poziom wielu postanowień o umorzeniu, a przede wszystkim nieumiejętne przywoływanie podstaw prawnych i przyczyn umorzenia, w konsekwencji prowadzące do nieprzestrzegania postanowień rozdziału 15 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Uznano za konieczne podjęcie przez prokuratorów rejonowych działań zmierzających do zapobieżenia pochopnym i nieuzasadnionym wszczęciom postępowań, poprzez podjęcie w nadzorowanych procesowo jednostkach Policji działań eliminujących nieuzasadnione wszczynanie postępowań o przestępstwa z art. 207 § 1 kk, w sytuacji gdy zawiadomienie dotyczy jednostkowych i niedrastycznych aktów przemocy i przedstawiania tych zawiadomień prokuratorowi celem podjęcia decyzji o wszczęciu z urzędu postępowania o czyny mające charakter występków prywatno-skargowych.

Uznano, że problematyka prawidłowego stosowania postanowień rozdziału 15 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury winna być ujęta przez Prokuratorów Okręgowych w planach szkoleniowych.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Rzeszowie zwrócono uwagę na specyficzną cechę badanych spraw, którą było to, iż zdarzenia stanowiące przedmiot postępowania sprawdzającego lub przygotowawczego rozgrywały się na ogół w tzw. zaciszu domowym. Ich uczestnikami były najczęściej osoby bliskie sprawcom potencjalnych czynów zabronionych. Osoby postronne twierdziły przeważnie, że nie znają istotnych dla sprawy wiadomości, co czasem odpowiadało prawdzie, a czasem wynikało z niechęci do „mieszania się w cudze sprawy”. W tej sytuacji wynik postępowania prowadzonego przez Policję zależał głównie od chęci współpracy pokrzywdzonych domowników. Jeżeli osoby te skorzystały z przysługujących im uprawnień procesowych i odmówiły złożenia zeznań obciążających potencjalnego sprawcę, to postępowania kończono - bądź to decyzją o odmowie wszczęcia, bądź o umorzeniu dochodzenia. Jako błędną praktykę oceniono przyznawanie szczególnej roli małżonkowi sprawcy - jeśli odmówił złożenia zeznań deklarując, iż „nie wyraża zgody” na przesłuchanie dzieci, bądź oświadczając, że „dzieci nie będą zeznawać”, to nie podejmowano próby przesłuchania tych świadków, chociaż nierzadko mieli oni po 16-17 lat.

Zwrócono także uwagę na nienależyte wypełnianie przez prokuratorów obowiązków określonych w przepisie art. 23 kpk, a także w przepisach art. 572 kpc.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Szczecinie, jako niezadowolający oceniono poziom czynności sprawdzających i procesowych wykonywanych w badanej kategorii spraw. Szczególnie krytycznie oceniono poziom realizowanych czynności sprawdzających, w wyniku których poczynione ustalenia nie przekonywały o zasadności podjętej decyzji o odmowie wszczęcia postępowania. Za przyczynę zaniechania przeprowadzenia wyczerpujących czynności sprawdzających i procesowych uznano postawę matek, które korzystały z przysługującego im prawa do odmowy składania zeznań, bądź oświadczały, że nie chcą prowadzenia postępowania i przesłuchania dzieci. Krytycznie oceniono także zaniechanie kierowania przez prokuratorów wniosków w trybie art. 23 kpk.

W reakcji na ujawnione nieprawidłowości polecono podjąć działania zmierzające do wszczęcia wskazanych postępowań przygotowawczych, wykonanie czynności w trybie art. 327§ 3

kpk oraz podjęcie decyzji merytorycznych uznanych za przedwczesne. Postanowiono także omówić wyniki przeprowadzonej lustracji na szkoleniach , bądź naradach służbowych.

- w Prokuraturze Apelacyjnej w Warszawie przeprowadzona lustracja spraw dotyczących problematyki przemocy fizycznej stosowanej wobec dzieci wykazała, iż nie we wszystkich sprawach, w których było to konieczne, prokuratorzy występowali do sądu rodzinnego z zawiadomieniem przewidzianym w przepisie art. 23 kpk. Wydane na szczeblu prokuratur okręgowych zalecenia polustracyjne, wskazywały na potrzebę zwiększenia aktywności prokuratorów w tym zakresie, konieczność bezwzględnego przestrzegania trybu dotyczącego przesłuchania małoletnich pokrzywdzonych, którzy nie ukończyli 15 lat, wynikającego z przepisu art. 185a kpk, w przypadku stwierdzenia podejrzenia popełnienia przestępstw z rozdziałów XXV i XXVI Kodeksu karnego, a w przypadku konieczności przesłuchania małoletniego pokrzywdzonego, który ukończył 15 lat, każdorazowego rozważenia zastrzeżenia wykonania tej czynności osobiście przez prokuratora.

- w Prokuraturze Apelacyjnej we Wrocławiu, w szczególności zalecono prokuratorom szersze korzystanie z instytucji wskazanych w art. 23 kpk i w art. 572 kpc.

Wnioski końcowe

Rezultaty badania przeprowadzonego przez członków zespołów lustracyjnych upoważniają do wyrażenia stanowiska, iż praktyka prokuratorska na gruncie postępowań karnych dotyczących problematyki przemocy fizycznej stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach bądź przez inne osoby pełniące funkcje opiekuńcze jest realizowana, co do zasady, w sposób prawidłowy, tym niemniej, poprawy wymaga poziom wykonywania czynności sprawdzających i procesowych. Organy prowadzące postępowania przygotowawcze powinny wykazać większą determinację w wyjaśnianiu wszystkich okoliczności będących przedmiotem tych postępowań.

Podkreślenia wymaga, iż postępowania dotyczące badanej kategorii spraw cechuje określona specyfika. Zdarzenia stanowiące przedmiot postępowania rozgrywają się z reguły w tzw. zaciszu domowym, a sprawcami są osoby najbliższe dla małoletnich. Tymczasem badania akt ujawniły, iż wielokrotnie mimo istnienia szeregu obiektywnych przesłanek świadczących o zaistnieniu przestępstwa przemocy wobec małoletniego, odmowa składania zeznań przez osobę najbliższą (małżonka lub partnera potencjalnego sprawcy), a także jej oświadczenie, iż „nie wyraża zgody” na przesłuchanie dzieci, traktowana była jako okoliczność uniemożliwiająca kontynuowanie postępowania przygotowawczego, co skutkowało odmową jego wszczęcia lub umorzeniem. Rezygnowano przy tym z wykonywania dalszych czynności procesowych, nawet nie podejmując prób przesłuchania świadków.

Postawę funkcjonariuszy Policji podejmujących w takich wypadkach decyzje kończące postępowanie należy ocenić krytycznie, zwłaszcza w przypadkach podejrzenia zaistnienia czynu ściganego z urzędu. Takie postępowanie narusza fundamentalne prawa małoletnich dzieci

pozbawiając je możliwości ochrony swoich praw i wymaga zdecydowanej reakcji prokuratora nadzorującego postępowanie przygotowawcze.

Oceniając motywy, którymi kieruje się osoba najbliższa dla sprawcy, korzystająca z prawa do odmowy złożenia zeznań, należy mieć na uwadze jej stan psychiczny, przejawiający się częstym brakiem świadomości, iż jest ona (a także jej małoletnie dzieci) ofiarą przemocy, a ponadto okoliczność, że odmowa zeznań wynika z obawy przed zemstą sprawcy, czy też utraty środków do życia.

Problemem jest niewątpliwie pozyskanie zeznań od osób postronnych, które nawet jeżeli posiadają informacje istotne dla ustalenia stanu faktycznego, to niechętnie się z nimi dzielą z organami ścigania, traktując incydenty przemocy domowej jako „sprawy rodzinne”. Tym bardziej należałoby oczekiwać od prokuratorów zdecydowanych działań pozwalających na przełamanie tych społecznych stereotypów.

Należałoby zatem zaakcentować konieczność szerszego korzystania z postanowień § 141 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, a zatem z możliwości osobistego przesłuchania przez prokuratora małoletniego pokrzywdzonego (nie kwalifikującego się do przesłuchania przez sąd), co ewidentnie przełoży się na jakość tej czynności procesowej i pozwoli właściwie ukierunkować dalszy tok postępowania, w efekcie skracając okres jego trwania. Udział psychologa w takiej czynności pozwoli prokuratorowi na weryfikację wiarygodności przeprowadzonego dowodu.

W badanych sprawach, w większości zakończonych odmową wszczęcia i umorzeniem postępowania, dominowały czyny polegające na fizycznym znęcaniu się nad małoletnimi, dokonane w rodzinach lub nieformalnych związkach. W 125 z tych spraw, ustalenia faktyczne uzasadniają pogląd, iż przemoc fizyczna stosowana była jako forma karcenia cielesnego, dlatego też należy w dalszym ciągu zwracać szczególną uwagę na granicę pomiędzy działaniami mieszczącymi się w ramach pozaustawowego kontratypu karcenia nieletnich, a działaniami zdecydowanie poza ten kontratyp wykraczającymi.

Zastrzeżenia budzi stopień wykorzystywania przez prokuratorów instrumentów prawnych gwarantujących maksymalną ochronę interesów pokrzywdzonych osób małoletnich. Tylko w pojedynczych przypadkach w kontrolowanych sprawach prokuratorzy umarzając postępowanie, którego przedmiotem był czyn z art. 207 § 1 kk, występowali do sądu opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie kuratora celem zabezpieczenia praw dziecka. Tymczasem biorąc pod uwagę charakter tych przestępstw, godzących w dobra osób małoletnich, zasadnym jest korzystanie przez prokuratorów ze wszelkich rozwiązań pozwalających na jak najszersze objęcie małoletnich pokrzywdzonych ochroną prawną ze strony wymiaru sprawiedliwości.

Zaniepokojenie budzi także, zbyt rzadkie stosowanie sygnalizacji przewidzianej w art. 23 kpk, pomimo przecież obligatoryjnego jej charakteru. Koniecznym jest zatem wzmożenie wewnętrznego nadzoru służbowego, którego zadaniem będzie nie tyle wyrywkowe badanie

zasadności podjętych decyzji, czy też inicjowanie indywidualnych postępowań pozakarnych, ale przede wszystkim kształtowanie prawidłowej praktyki prokuratorskiej w podejmowaniu i realizacji czynności procesowych, w szczególności w sprawach, gdy pokrzywdzonym jest małoletni, a potencjalnymi sprawcami jego rodzice lub opiekunowie.

Reasumując, należy stwierdzić, iż wyniki lustracji wskazują, iż problematyka której dotyczyły badania powinna nie tylko pozostawać w zainteresowaniu kierowników poszczególnych jednostek prokuratury, ale być także przedmiotem przeprowadzanych okresowo lustracji.

*Opracowano
w Biurze Prezydialnym
Prokuratury Krajowej*

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

W efekcie mojego wystąpienia z dnia 21 stycznia 2008 r. w sprawie przemocy stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze, Prokurator Krajowy wydał polecenie podległym prokuratorom przeprowadzenia badań aktowych, w celu zbadania podniesionego przeze mnie problemu nieprawidłowej praktyki procesowej w tych sprawach, w których pokrzywdzonymi przemocą były dzieci.

Z przekazanego mi sprawozdania uogólniającego wyniki lustracji wynika między innymi, że w przeważającej większości spraw dotyczących przemocy wobec małoletnich, w tym głównie znęcania się nad dziećmi, zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa pochodziły od rodziców lub opiekunów prawnych (55,1%).

W dalszej kolejności postępowania karne były wynikiem ustaleń własnych Policji lub prokuratora (10%), a następnie pochodziły od pracowników szkół oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych (8,1%) oraz z sądów rodzinnych, w efekcie ustaleń kuratorów (4,4%).

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.), będę zobowiązany za opinię Pani Minister, czy odsetek zawiadomień o popełnieniu przestępstw, pochodzących z placówek oświatowych i wychowawczych jest adekwatny do skali zjawiska.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, dnia 30 marca 2009 r.

DZSE-TSZ-043-29/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

odpowiadając na pismo RPO-553697-II/07/DK, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie dysponuje wynikami badań, które uwzględniałyby charakterystykę zawiadomień o popełnieniu przestępstw dotyczących przemocy w rodzinie wobec małoletnich pochodzących ze szkół i placówek oświatowych. W związku z tym, nie możemy odnieść się do przedstawionych w piśmie wyników badań, z których wynika, że 10% zgłoszeń pochodzi od pracowników szkół oraz placówek opiekuńczo - wychowawczych. Należy jednak zaznaczyć, że kategoria „pozyskiwania informacji od pracowników szkół oraz placówek opiekuńczo wychowawczych” należy do właściwości dwóch resortów tj. Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Zgodnie z art.2 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256.poz. 2572 z późn. zm.) system oświaty obejmuje m.in. placówki oświatowo-wychowawcze, młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii. Natomiast placówki opiekuńczo-wychowawcze, zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001 i Nr 273, poz. 2703), należą do właściwości Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W wyniku konsultacji z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej uzyskano informacje, że prowadzone corocznie badania dotyczące przemocy w rodzinie obejmują następujące kategorie: dotyczące ofiar, form stosowanej przemocy, sposobu pomagania ofiarom oraz oddziaływania na sprawców przemocy w rodzinie. Opracowane narzędzia badawcze nie zawierają jednak pytań dotyczących instytucji, które informowały wymiar sprawiedliwości o pełnieniu przestępstwa stosowania przemocy wobec dzieci.

Zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, stosowanie obecnie realizowanej procedury Niebieskiej Karty będzie

rozszerzone na przedstawicieli oświaty, zdrowia oraz innych instytucji działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

W związku z tym obowiązkowe wypełnianie Niebieskich Kart przez przedstawicieli systemu oświaty, w przypadku zgłoszenia przemocy w rodzinie, będzie mogło dostarczyć niezbędne informacje.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Krystyna Szumilas*

Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Wielce Szanowny Panie Premierze

Zgodnie z zapowiedzią Pana Donalda Tuska Prezesa Rady Ministrów i Pana Jacka Rostowskiego Ministra Finansów z 3 lutego 2009 r., wprowadzenie oszczędniejszego systemu zarządzania budżetami resortów zostało poprzedzone dokonaniem szczegółowego przeglądu wszystkich pozycji wydatków resortów oraz rozważeniem od początku, na ile określone wydatki są rzeczywiście konieczne. Zaplanowane przez Radę Ministrów ograniczenia wydatków nie obejmą rent, emerytur, płac i najbardziej zasadniczych zobowiązań państwa.

Niewątpliwie do takich priorytetowych zobowiązań państwa należy obszar szeroko pojmowanego bezpieczeństwa dzieci i rodzin. Z uzyskanych przeze mnie danych wynika, że resort spraw wewnętrznych i administracji, prowadzi dotychczas szereg działań bieżących i programowych mających istotne znaczenie dla prewencji przemocy: w rodzinie, w środowisku szkolnym, miejscu zamieszkania, w mediach elektronicznych, a także dla zapobiegania i zwalczania demoralizacji i przestępczości nieletnich. Z punktu widzenia bezpieczeństwa ważne znaczenie ma program „Razem bezpieczniej”, a w obszarze przestrzegania praw mniejszości program na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Liczne zadania w wymienionych obszarach aktywności spoczywają na wojewodach.

Wiadomo także, iż Rada Ministrów przyjęła w dniu 3 lutego 2009 roku nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i jej projekt został przekazany pod obrady Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk Sejmowy nr 1698). W ramach realizacji przepisów ustawy przewiduje się ważne zadania, których wypełnienie będzie wymagać prawdopodobnie nakładów finansowych. Między innymi nadzór i kontrola nad zadaniami samorządowymi w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie powierzony zostanie wojewodzie, który będzie miał również obowiązek powołania Wojewódzkiego Koordynatora realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

Moim zdaniem sytuację dzisiejszą należy widzieć w kontekście danych mogących świadczyć o pogorszeniu się opieki nad dzieckiem, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa dziecka. W sprawach dzieci w 2008 roku Rzecznik Praw Obywatelskich podjął o 60% więcej spraw wymagających zwrócenia się do centralnych organów państwa niż w roku poprzednim, jednak największy - trzykrotny - wzrost liczby wystąpień dotyczył prawa dziecka do bezpiecznego rozwoju, ochrony przed przemocą i demoralizacją.

Wobec powyższego, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z póź. zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat planu realizacji dotychczasowych zamierzeń resortu w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa dzieci i rodzin w zmienionej sytuacji finansowej, a także o podjętych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji działaniach zaradczych na rzecz ochrony dzieci i rodzin, które znajdują się obecnie w sytuacji największego zagrożenia przemocą.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

BMP-079-2281/09/MM

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do pisma z dnia 13 marca 2009 roku (sygn. RPO-553691-II/07/JS) w sprawie *planu realizacji dotychczasowych zamierzeń resortu spraw wewnętrznych i administracji w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa dzieci i rodzin w zmienionej sytuacji finansowej, a także o podjętych przez MSWiA działaniach zaradczych na rzecz ochrony dzieci i rodzin, które znajdują się obecnie w sytuacji największego zagrożenia przemocą*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Na wstępie pragnę podkreślić, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (począwszy od 2006 roku), corocznie przeznaczają dla organizacji pozarządowych działających w obszarze porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym kwotę 100.000 zł na dotacje celowe, udzielane po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

W 2008 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zlecił do realizacji podmiotom pozarządowym zadanie publiczne pn. *„Przeciwdziałanie radykalizacji zachowań dzieci i młodzieży”*. Zadanie to dotyczyło m.in. prowadzenia akcji i kampanii promujących właściwe postawy zgodne z prawem i normami społecznymi, realizacji przedsięwzięć służących do stworzenia w środowisku młodzieżowym skutecznych mechanizmów obrony i sprzeciwu wobec takich negatywnych zjawisk jak przemoc, alkoholizm i narkomania. Zadanie to obejmowało działania mające na celu kształtowanie właściwych postaw społecznych, zmniejszania skali negatywnych zachowań. Realizacja ww. zadania winna przyczynić się do zacieśniania współpracy różnych podmiotów działających na rzecz dzieci i młodzieży zwłaszcza na poziomie lokalnym oraz

wpracowania skutecznych mechanizmów służących ograniczaniu negatywnych zjawisk występujących wśród młodych ludzi. Konkurs wygrały cztery projekty:

1. Polskiego Towarzystwa Zapobiegania Narkomanii. Oddział Terenowy w Warszawie „*Młodzieżowy system wsparcia rówieśniczego*” - przyznana dotacja w wysokości 45.730 zł.,
2. Caritas Archidiecezji Katowickiej, Ośrodek Św. Dominika „*Dzieci ulicy mówią nie*” – przyznana dotacja w wysokości 10.300 zł.,
3. Towarzystwa Przyjaciół Dzieci, Oddział Powiatowy w Gorlicach „*Nie jestem sam*”- przyznana dotacja w wysokości 10.230 zł.,
4. Fundacji Dom Nadziei „*Uwierzyć w siebie*”- przyznana dotacja w wysokości 32.230 zł.

W dniu 21 października 2008 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zaakceptował do realizacji w 2009 roku zadanie publiczne dla organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym pn. „*Prowadzenie telefonu zaufania dla dzieci*”. Na realizację ww. zadania zaplanowano kwotę w wysokości 200.000 zł. W dniu 30 października 2008 roku został ogłoszony otwarty konkurs ofert na realizację przedmiotowego zadania który wygrała Fundacja Dzieci Niczyje i która od dnia 13 lutego 2009 roku realizuje to zadanie.

Oprócz wsparcia realizacji ww. zadania, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji planowało także, jak co roku, przeznaczenie dla organizacji pozarządowych dotacji celowych w wysokości 100.000 zł na realizację zadań publicznych w 2009 roku pn.:

- zadanie publiczne nr 1 - „*Przeciwdziałanie poprzez sport zjawiskom patologicznym wśród dzieci i młodzieży*” - kwota dotacji w wysokości 60.000 zł,
- zadanie publiczne nr 2 - „*Przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z narkomanią i przestępczością narkotykową wśród dzieci i młodzieży*” – kwota dotacji w wysokości 40.000 zł.

Jednakże w związku z ograniczeniem wydatków finansowych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji, zakończenie procedury konkursowej i przeznaczenie planowanej kwoty w wysokości 100.000 zł na dotacje dla organizacji pozarządowych nie było możliwe. Przy czym pragnę podkreślić, iż pomimo ograniczeń wydatków finansowych, MSWiA przeznaczyło na rok 2009 kwotę dwukrotnie wyższą niż w latach poprzednich na dotacje dla organizacji pozarządowych działających w obszarze porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym.

Jednocześnie uprzejmie informuję, iż MSWiA koordynuje zadania realizowane w ramach rządowego Programu *Zapobiegania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem bezpieczniej”*, ustanowionego na mocy uchwały Rady Ministrów Nr 218/2006 z dnia 18 grudnia 2006 roku. Realizacja ww. Programu została zaplanowana na lata 2007-2015. Głównym

założeniem ww. *Programu* jest ograniczenie skali zjawisk i zachowań, które budzą powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia. *Program* ten łączy działania Policji, administracji rządowej i samorządowej oraz partnerów społecznych, zainteresowanych poprawą bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednym z podstawowych założeń *Programu* jest przekonanie obywateli do nawiązania trwałego, stałego, naturalnego partnerstwa z Policją oraz innymi instytucjami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obszary działania programu, to:

- bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania;
- przemoc w rodzinie;
- bezpieczeństwo w szkole;
- bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej;
- bezpieczeństwo w ruchu drogowym;
- bezpieczeństwo w działalności gospodarczej;
- ochrona dziedzictwa narodowego.

W budżecie państwa w ramach rezerwy celowej na realizację *Programu „Razem bezpieczniej”* zabezpieczano corocznie kwotę 3 mln zł na aktywizację społeczności lokalnych. Kwota ta jest przekazywana do budżetów wojewodów na zadania realizowane przez organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego. Środki te w 2009 roku utrzymane zostały na tym samym poziomie.

W 2009 roku Zespół Koordynujący - wspierający realizację *Programu „Razem bezpieczniej”* powołany przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji podjął decyzję o podziale kwoty 3 mln zł w następujący sposób:

- 2 800 000 zł - na dofinansowanie projektów przekazanych przez Wojewodów w obszarach: bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania, przemoc w rodzinie, bezpieczeństwo w szkole, bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej, bezpieczeństwo w ruchu drogowym, ochrona dziedzictwa narodowego,
- 100 000 zł - na konkurs dla jednostek samorządu terytorialnego „*Budujemy Miasteczka Ruchu Drogowego*”,
- 100 000 zł - na konkurs dla jednostek samorządu terytorialnego na projekt dotyczący bezpieczeństwa imprez sportowych.

W 2009 roku do MSWiA wpłynęło 85 projektów na łączną sumę 6.665.058,65 zł. Zespół Koordynujący *Program „Razem bezpieczniej”* zarekomendował przyznanie dotacji dla 33 projektów na łączną kwotę 2 799 896,3 zł.

Z obszaru bezpieczeństwo w szkole zarekomendowano przyznanie 7 dotacji na realizację następujących projektów:

- „*Moja szkoła jest bezpieczna*” - województwo lubuskie,
- „*Bezpieczna Szkoła*” - województwo mazowieckie,
- „*Rodzina i Szkoła - sojusz dla bezpieczeństwa*” - województwo kujawsko-pomorskie,
- „*Moda na... bezpieczeństwo*” - województwo zachodniopomorskie,
- „*Poprawa bezpieczeństwa dzieci i młodzieży szkolnej w Legionowie - II etap*” – województwo mazowieckie,
- „*W trosce o bezpieczeństwo*” - województwo dolnośląskie, „*Czym skorupka za miodu nasiąknie ...*” - województwo łódzkie.

Z obszaru przemoc w rodzinie zarekomendowano przyznanie 8 dotacji na realizację następujących projektów:

- „*Lokalny system powiadamiania o przemocy...*” - województwo zachodniopomorskie,
- „*Z nami lepsze jutro*” - województwo opolskie,
- „*Wiemy więcej, działamy skuteczniej*” - województwo podkarpackie,
- „*Bezpieczny dom. Niebieska karta i co dalej...*” - województwo opolskie,
- „*Przeciw obojętności*” - województwo śląskie,
- „*Razem bezpieczniej - poznaj swojego dzielnicowego*” - województwo warmińsko-mazurskie,
- „*Rodzina wolna od przemocy*” - województwo pomorskie,
- „*W grupie różnie*” - województwo małopolskie.

Zgodnie z Programem „*Razem bezpieczniej*”, środki na realizację projektów winny zostać przekazane przez Wojewodę organizacjom pozarządowym lub jednostkom samorządu terytorialnego według obowiązujących procedur określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) oraz w ustawach samorządowych. Wojewodowie, po przeprowadzeniu określonych procedur, w wyniku których wyłonią podmioty, które będą realizowały ww. projekty, winni wystąpić do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu województwa w szczególności klasyfikacji wydatków budżetowych, zgodnie z przyznanymi środkami. Po zakończeniu tych procedur będzie możliwe wskazanie konkretnej kwoty, która przeznaczona została na realizację projektów w obydwu ww. obszarach.

Na realizację Programu „*Razem bezpieczniej*” w 2009 roku w budżecie MSWiA zaplanowano kwotę w wysokości 320.000 zł (część 42, dział 754, rozdział 75495), przeznaczoną na działania o charakterze centralnym (informacja i promocja, zadania koordynacyjne, badania opinii społecznej). Z uwagi na sytuację gospodarczą kwota ta została ograniczona do 190.000 zł.

Spowodowało to konieczność znacznego ograniczenia realizacji planowanych przedsięwzięć oraz poszukiwania alternatywnych rozwiązań mogących wesprzeć kontynuację wartościowych projektów o charakterze profilaktycznym w ramach programu „*Razem bezpiecznie*”. Jednym z nich jest wpisany w ramach realizacji *Programu* projekt KGP pn. „*Profilaktyka a Teatr*” (PaT), który zakłada m. in. oddziaływanie na zmniejszanie zjawiska narkomanii wśród uczniów szkół ponadpodstawowych, inspirowanie rodziców młodzieży szkolnej do pogłębiania wiedzy z zakresu profilaktyki narkotykowej oraz komunikowanie i inicjowanie przez Policję, wspólnych działań skierowanych przeciwko zjawiskom patologii społecznej. Ponadto, w planach przewidziane jest m.in. dofinansowanie szkoleń, wydawnictw (poradników z zakresu bezpieczeństwa) oraz kampanii organizowanej wspólnie z KGP pn. „*Rowerem bezpiecznie do celu*”.

W 2008 roku przeprowadzono wpisującą się w rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „*Razem bezpiecznie*” ogólnopolską kampanię pt. „*Kocham. Nie biję*”. Pomysłodawcą kampanii była Fundacja Krajowe Centrum Kompetencji "KCK". Kampania ta została przeprowadzona w okresie wrzesień/październik 2008 roku. Jej celem było m.in. propagowanie hasel związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie i ograniczeniem jej skutków, zwiększenie społecznego zaangażowania w sprawy związane z przeciwdziałaniem ww. zjawisku poprzez podnoszenie społecznej wrażliwości w odniesieniu do szeroko rozumianej przemocy, poszerzenie poziomu wiedzy obywateli na temat przemocy domowej oraz promowanie wartości rodzinnych.

Warto również wspomnieć, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji od 2004 roku koordynuje realizację *Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży*, którego realizację rozłożono na okres 10 lat. W *Programie* nie zagwarantowano środków finansowych na realizację działań w nim określonych. Powyższy *Program* ma na celu przede wszystkim zahamowanie dynamiki wzrostu niedostosowania społecznego oraz przestępczości dzieci i młodzieży oraz eliminowanie i łagodzenie drastycznych przejawów niedostosowania społecznego w szczególności zagrażających życiu i zdrowiu dzieci i młodzieży oraz pozostawiających trwałe, niekorzystne dla ich przyszłości skutki. *Program*, a także coroczne sprawozdania z jego realizacji, wskazują podmiotom go realizującym przykłady działań zapobiegających demoralizacji dzieci i młodzieży oraz wskazują efekty, jakie te działania przyniosły.

Ponadto, od 2007 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji koordynuje wdrażanie w Polsce *Programu Daphne III*. Program szczegółowy Unii Europejskiej na lata 2007-2013 Daphne III, przyjęty został przez Radę UE i Parlament Europejski w dniu 20 czerwca 1997 roku. Ogólna kwota przeznaczona na realizację *Programu* na lata 2007-2013 to 116,85 mln euro. *Program* ten powstał w odpowiedzi na powszechny i rosnący niepokój w kwestii przemocy, *Program* ten rozumie definicję przemocy bardzo szeroko, po to by pozwolić projektom Daphne szczegółowo badać oblicza przemocy oraz jej specyficzne formy. *Program* ma na celu

zintensyfikowanie oraz skoordynowanie działań w całej Unii przeciwko przemocy wobec dzieci i kobiet, ale także handlowi ludźmi i wykorzystywaniu seksualnemu. Cele ogólne *Programu* to;

- wspieranie ochrony dzieci, młodzieży i kobiet przed wszystkimi formami przemocy,
- osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, dobrobytu i spójności społecznej,
- wspieranie rozwoju polityk Wspólnoty - zwłaszcza dotyczących dzieci, młodzieży i kobiet,
- wspieranie działań mających na celu ochronę praw dzieci oraz zwalczanie handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego,
- wymiana, adaptacja i wykorzystanie istniejących dobrych praktyk.

Program powyższy pozwala na wymianę doświadczeń na poziomie europejskim, dąży do osiągnięcia porozumienia w sprawach prawnych i programowych, a także usprawnienia procesu wyznaczania celów i oceny środków, które ma podjąć i sfinansować sama Unia. *Program* przewiduje wsparcie dla projektów ponadnarodowych (przygotowanych przez podmioty z co najmniej 2 państw członkowskich UE), dla organizacji pozarządowych w formie grantów operacyjnych, a także dysponuje środkami na działania własne Komisji Europejskiej. W 2008 roku MSWiA podjęło następujące działania związane z promowaniem *Programu Daphne III*:

- w dniach 20-21 listopada 2008 roku zorganizowano międzynarodowe seminarium „Przeciwdziałanie przemocy - praktyka w Polsce i Europie”, w ramach którego przeprowadzono warsztaty z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej w zakresie sposobu przygotowywania projektów oraz budżetu, a także na temat ewaluacji projektów. W seminarium wzięli udział przedstawiciele organizacji pozarządowych, Policji, ośrodków badawczych i naukowych, a także zagraniczni goście, z Litwy, Łotwy, Estonii, Malty, Danii, Finlandii oraz Norwegii;
- *Program Daphne III* był prezentowany podczas zorganizowanego cyklu szkoleń dla członków komisji bezpieczeństwa i porządku ze wszystkich województw, które będą kontynuowane w 2009 roku;
- podpisano porozumienie z firmą JSK dotyczące utworzenia na stronie www.mswia.gov.pl/daphne bazy kontaktów dla podmiotów zainteresowanych *Programem Daphne III*;
- przetłumaczono dokumenty dotyczące „wezwania do składania propozycji” w 2008 roku w ramach *Programu Daphne III* i zamieszczono je na stronie internetowej poświęconej *Programowi*: www.mswia.gov.pl/daphne;
- *Program Daphne III* prezentowano także podczas:
 - spotkania z pracownikami urzędów dzielnic m.st. Warszawy, ośrodków pomocy społecznej oraz biur urzędu m.st. Warszawy;

- konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pn. „*Przemoc w rodzinie - Zareaguj, nie bądź obojętny*”;
- międzynarodowej konferencji pn. „*Europejska Sieć Prewencji Kryminalnej - EUCPN, a działania podejmowane w Polsce w obszarze zapobiegania przestępczości*”;
- seminarium pn. „*Koncepcja funkcjonowania pełnomocników ds. ochrony praw człowieka w Straży Granicznej*”.

Na realizację działań związanych z koordynowaniem w Polsce *Programu Daphne III* planowano w budżecie MSWiA na rok 2009 kwotę w wysokości 70.000 zł (część 42, dział 750, rozdział 75001). W wyniku ograniczenia wydatków, pozostała kwota w wysokości 30.000 zł, planuje się przeznaczyć m.in. na:

- uiszczenie opłaty za zbudowanie na stronie internetowej MSWiA bazy kontaktów dla podmiotów zainteresowanych *Programem Daphne III*- 3 050 zł;
- tłumaczenie dokumentów dot. *Programu Daphne* w celu zamieszczenia ich w banerze Daphne na stronie internetowej MSWiA - 6 950 zł;
- wydrukowanie publikacji pokonferencyjnej z międzynarodowego seminarium zorganizowanego w dniach 20-21 listopada 2008 roku pn. „*Przeciwdziałanie przemocy - praktyka w Polsce i Europie*” - 10.000 zł;
- kontynuowanie cyklu szkoleń w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie dla członków komisji bezpieczeństwa i porządku, w ramach którego szkoli się uczestników z ubiegania się o środki z *Programu Daphne III* - 10.000 zł.

Początkowo planowano również zorganizowanie międzynarodowego seminarium, ale z uwagi na fakt, iż w listopadzie 2008 roku zorganizowano takie seminarium, w 2009 roku odstąpiono od tych planów. Działania odnośnie wdrażania *Programu „Daphne III”* skupione będą głównie na promowaniu i zachęcaniu polskich podmiotów do skorzystania z *Programu Daphne* przy pomocy instrumentów, które ułatwią zainteresowanym przygotowanie projektów, a więc w szczególności nawiązanie partnerstwa z podmiotem z innego państwa członkowskiego. W tym celu planuje się uruchomić i propagować bazę kontaktów Daphne, która zacznie funkcjonować na stronie internetowej MSWiA.

Ograniczenia wydatków finansowych resortu spraw wewnętrznych i administracji nie mają bezpośredniego przełożenia na realizację ustawowych zadań Policji. Kierownictwo Policji niezależnie od kondycji finansów publicznych nakreśliło priorytetowe kierunki działań podległych służb na kolejne lata, zmierzając tym samym do systematycznego doskonalenia pracy Policji w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego obywateli, w tym również bezpieczeństwa dzieci i rodzin. Nie bez znaczenia jest fakt, że priorytety pracy Policji wpisują się w rządowe i resortowe programy, mające na celu m.in. ograniczenie przestępczości i demoralizacji nieletnich. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z tych programów zabezpieczone

zostały w budżetach poszczególnych ministerstw, a zadania przypisane Policji realizowane są w ramach ustawowych obowiązków.

W 2009 roku Policja zaplanowała wiele przedsięwzięć profilaktycznych na rzecz dzieci i młodzieży oraz rodziców, do sfinansowania których zobowiązały się instytucje pozapolicyjne. Wśród nich wymienić można chociażby następujące inicjatywy o charakterze ogólnokrajowym: tj. kampania na rzecz zwiększenia odpowiedzialności sprzedawców napojów alkoholowych, program „*Mamo, tato już wiem jak być bezpiecznym*”.

Jednym z istotnych elementów działań Policji podejmowanych na rzecz zapobiegania wtórnej wiktyimizacji ofiar, szczególnie małoletnich, jest tworzenie przyjaznych pokoi przesłuchań, zwanych „*Niebieskimi Pokojami*”. Obecnie w całym kraju funkcjonuje 305 „*Niebieskich Pokoi*”, z czego aż 238 znajduje się w budynkach jednostek Policji. W trosce o zapewnienie standardu ww. obiektów, Policja w wielu przypadkach zawarła porozumienia z władzami samorządowymi, instytucjami pozapolicyjnymi, których przedmiotem jest przekazywanie środków finansowych na wyposażenie i utrzymanie przyjaznych pokoi przesłuchań.

W ramach *Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży*, przygotowywane są i wdrażane procedury postępowania nauczycieli i metody współpracy szkół z Policją, innymi służbami i organizacjami pozarządowymi w sytuacjach zagrożenia dzieci oraz młodzieży przestępczością i demoralizacją, a w szczególności narkomanią, alkoholizmem i prostytutką. Rola Policji w realizacji tych procedur sprowadza się do profesjonalnego, sprawnego reagowania na ww. zdarzenia, zaistniałe na terenie szkół, co Policja wykonuje w ramach swoich ustawowych obowiązków. Ponadto, ważnym obszarem aktywności Policji w ramach ww. *Programu* jest działalność w zakresie edukacji prawnej dzieci i młodzieży, rodziców oraz kadry pedagogicznej szkół. W ramach *Programu „Razem Bezpieczniej”* Policja identyfikuje i przygotowuje analizy problemów bezpieczeństwa występujących na terenie placówek oświatowych i ich okolic, kontroluje pod względem bezpieczeństwa szkoły, upowszechnia w szkołach programy profilaktyczne ukierunkowane na wyeliminowanie agresji wśród młodzieży oraz używania przez nią substancji psychoaktywnych, tj. alkohol, narkotyki.

Wśród katalogu programów, gdzie w realizację zadań na rzecz ochrony bezpieczeństwa dzieci i młodzieży włącza się również Policja, należy wymienić także: Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2006-2010, Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii oraz Krajowy Program na rzecz Ofiar Przystępstw. Ponadto, Policja bierze udział w realizacji programów prewencyjnych o zasięgu lokalnym. Wśród ponad 300 programów prewencyjnych realizowanych przy współpracy jednostek Policji z samorządem lokalnym i organizacjami społecznymi, większość skupia się głównie na oddziaływaniu o charakterze profilaktycznym skierowanym do dzieci i młodzieży. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ww. programy realizowane są głównie dzięki środkom finansowym przekazanym Policji przez lokalne samorządy

na podstawie porozumień. W roku 2008 łączna kwota wydatkowana przez jednostki Policji na realizację tych porozumień wyniosła 66.305,4 tys. zł.

Przy zadaniach realizowanych przez Policję na rzecz ograniczania przestępczości i demoralizacji nieletnich należy wskazać również współpracę między instytucjonalną, w tym m.in. z przedstawicielami: Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Sprawiedliwości, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Komitetu Ochrony Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Związku Harcerstwa Polskiego, kuratoriów oświaty czy stowarzyszeń i fundacji działających na rzecz pomocy dzieciom i młodzieży. Należy zauważyć, że współpraca z ww. podmiotami oraz wieloma innymi, zarówno tymi podejmującymi przedsięwzięcia o zasięgu lokalnym, jak i centralnym, realizowana jest przez Policję w ramach ustawowych zadań i w toku codziennej służby. Ponadto, policyjni specjaliści zapraszani są przez różne podmioty do udziału w konferencjach, szkoleniach, sympozjach, dotyczących kwestii bezpieczeństwa, ograniczania patologii i przestępczości nieletnich, organizowanych w kraju, jak i za granicą. Udział w ww. przedsięwzięciach wzmacnia proces doskonalenia zawodowego policjantów, a z uwagi na przyjętą formułę nie generuje kosztów po stronie Policji.

W odniesieniu do problematyki społeczności romskiej w Polsce należy podkreślić, iż policjanci z wybranych województw od kilku lat uczestniczą w realizacji rządowego *Programu na rzecz mniejszości romskiej w Polsce*. Działania w tym zakresie mają charakter bieżący i wykonywane są w ramach realizacji ustawowych zadań Policji, których finansowanie jest ustawowo zagwarantowane. Ponadto, na bieżąco realizowane są postanowienia porozumienia podpisanego w 2008 roku przez Policję, Urząd ds. Cudzoziemców i inne organizacje pozarządowe w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania przemocy związanej z płcią wśród cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy w Polsce, Również w tym przypadku finansowanie realizacji zadań nie jest w żaden sposób zagrożone. Zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnie Policja realizuje szereg przedsięwzięć antydyskryminacyjnych, których głównym celem jest ograniczenie przemocy mającej podłoże w nietolerancji i związanej z nią dyskryminacji. W 2009 roku zabezpieczone są środki finansowe na szkolenia policjantów z ww. problematyki.

Przedstawiciele resortu spraw wewnętrznych i administracji uczestniczą również w pracach wielu zespołów, komisji, np.: Zespole roboczym ds. monitorowania wdrażania i realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, Zespole ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Nieletnich w związku z ich narażeniem na przemoc w Internecie, grach komputerowych i grach video, Zespole Monitorującym Realizację Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Międzyresortowym Zespole ds. Dzieci i Młodzieży, Zespole koordynującym prace na rzecz rządowego Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „*Razem Bezpieczniej*”, Radzie ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, itp.

Na zakończenie pragnę podkreślić, iż jednym z priorytetowych zadań Ministra SWiA jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dlatego też działania w obszarze bezpieczeństwa dzieci i młodzieży podejmowane są w sposób ciągły, w bieżących działaniach resortu spraw wewnętrznych i administracji.

Pragnę jednocześnie zapewnić Pana Rzecznika, iż niezależnie od sytuacji finansowej państwa, działania podejmowane przez MSWiA w przedmiotowym zakresie będą kontynuowane.

Z poważaniem

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

/-/ z up. Adam Rapacki

Podsekretarz Stanu

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Wielce Szanowna Pani Minister

W efekcie mojego wystąpienia z dnia 21 stycznia 2008 r. w sprawie przemocy stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze, Prokurator Krajowy wydał polecenie podległym prokuratorom przeprowadzenia badań aktowych, w celu zbadania podniesionego przeze mnie problemu nieprawidłowej praktyki procesowej w tych sprawach, w których pokrzywdzonymi przemocą były dzieci.

Z przekazanego mi sprawozdania uogólniającego wyniki lustracji wynika między innymi, że w zawiadomieniach o popełnieniu przestępstw, najliczniejszą grupą wskazywanych sprawców przemocy, stanowili rodzice lub opiekunowie prawni dzieci, najczęściej ojcowie i ojczymowie (76,5%), kolejną postronne osoby obce np. sąsiedzi (11,9%), a następnie inni członkowie rodziny, najczęściej sprawujący doraźną opiekę nad dzieckiem czy wspólnie zamieszkali (4,8%).

Zdaniem autorów raportu niektórzy rodzice traktują przemoc fizyczną jako ostateczny środek wychowawczy, co w wielu przypadkach stanowi przejaw ich bezradności wobec niewłaściwych, często agresywnych zachowań dzieci.

W ocenie Prokuratury Krajowej odsetek ten ma związek z faktem, że są to dzieci w okresie dojrzewania, sprawiające najwięcej problemów wychowawczych. Dzieci do lat 3 są pokrzywdzonymi przemocą w nieco ponad 11% przypadkach, podobnie wygląda przemoc wobec grupy wiekowej 4-6 lat. Następnie, zgodnie z badaniami aktowymi, wiktywność dzieci stopniowo wzrasta.

Zaznaczyć należy, że Prokuratura Krajowa nie wskazała na przyczyny karcenia cielesnego dzieci najmłodszych (np. karcenia niemowląt potrząsaniem nimi), co w mojej ocenie może dowodzić, iż mamy do czynienia z zagadnieniem nie zbadanym wnikliwie. Należy podnieść, iż także wskazana forma karcenia dzieci wywołuje negatywne dla nich skutki.

W mojej ocenie istnieje potrzeba zainicjowania działań o charakterze systemowym, mających na celu pomoc rodzicom w sytuacjach wskazanej bezradności czy przybliżenie informacji o dostępnej pomocy.

Rozważenia wymaga zbadanie problemu bicia dzieci najmłodszych i ewentualne uruchomienie pomocy dla ich rodziców, w tym zwłaszcza rodziców niemowląt, którzy borykają się ze stresem i nie potrafią poradzić sobie z reakcją na różne sytuacje związane z pojawieniem się małego człowieka w ich życiu.

Działania te wymagają w mojej ocenie uruchomienia kampanii społecznej, przełamującej społeczne przekonanie, że wystąpienie rodziców o pomoc instytucjonalną w sytuacji trudności wychowawczych z dzieckiem czy konfliktów w rodzinie, dowodzi, że są rzekomo „złymi czy nieporadnymi rodzicami”. Wymaga uruchomienia kampanii informacyjnej o punktach dostępnej pomocy, w tym pomocy dostępnej dla rodziców dzieci najmłodszych.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2009 r.

DPS-IIA-0700-1271-10/MB/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Wielce Szanowny Panie Rzeczniku

Bardzo dziękuję za troskę i apel w sprawie konieczności wprowadzenia rozwiązań systemowych dotyczących zmniejszenia zjawiska krzywdzenia dzieci, wyrażoną w piśmie z dnia 13 marca 2009 r. znak: RPO-553697-II/07/DK.

Podobnie jak dla Pan Rzecznik, ja również sądzę, że krzywdzenie dzieci jest w obecnej chwili jednym z najbardziej dramatycznych problemów społecznych i wymaga podjęcia różnorodnych działań, tak o charakterze profilaktycznym, edukacyjnym, ale również zmian w polskim systemie prawa.

Dlatego też Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło inicjatywę dokonania zmian legislacyjnych wprowadzając nowe mechanizmy i narzędzia, w celu bardziej skutecznej walki z krzywdzeniem dzieci w Polsce.

Jednym z nich ma być możliwość odebrania opiekunom, przez pracowników socjalnych przy udziale Policji lub pracowników ochrony zdrowia, dziecka gdy istnieje bezpośrednie zagrożenie jego życia lub zdrowia, zwłaszcza gdy opiekun dziecka znajduje się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem innych środków odurzających.

Kolejna zmiana w projekcie omawianej ustawy, która ma przede wszystkim wpłynąć na zmianę świadomości społeczeństwa, to przepis, zgodnie z którym świadkowie przemocy powinni zawiadomić o zdarzeniu Policję, prokuratora bądź też inną instytucję zajmującą się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

W trakcie prac legislacyjnych projektowane są również zmiany do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zgodnie z którymi dla osób wykonujących władzę rodzicielską, opiekę lub pieczę nad małoletnim, wprowadzony zostanie zakaz stosowania kar cielesnych.

Tak jak Pan Rzecznik słusznie zauważył, obok trwających prac legislacyjnych w obszarze przeciwdziałania krzywdzeniu dzieci, ważne jest aby przy pomocy różnych narzędzi i metod doprowadzić do zmiany świadomości polskiego społeczeństwa.

Cel ten może być osiągnięty dzięki zakrojonym na szeroką skalę akcjom uświadamiającym społeczeństwu konieczność bezwzględnego reagowania na krzywdę dziecka.

Akcje te, zgodnie z zapisami Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, prowadzone są każdego roku i dotyczą albo wszystkich kategorii ofiar, albo też jednej wybranej.

W ubiegłym roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, jako konsekwencja działań zaplanowanych na rok 2008 w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i konieczność zwrócenia uwagi społeczeństwa na kategorię ofiar, która powinna być pod szczególną ochroną, zleciło przeprowadzenie Kampanii skierowanej na problem krzywdzenia dzieci.

Kampania ta prowadzona była zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym za pośrednictwem Marszałków Województw.

Celem ogólnopolskiej kampanii było:

- zwiększenie społecznego zaangażowania w sprawy związane z przeciwdziałaniem przemocy - podnoszenie społecznej wrażliwości w odniesieniu do zjawiska przemocy w rodzinie,
- poszerzenie poziomu wiedzy obywateli na temat przemocy wobec dzieci,
- zmiana postaw rodziców wobec swoich dzieci,
- podniesienie profesjonalizacji pracowników: pierwszego kontaktu.

Ogólnopolska akcja społeczna podzielona została na trzy etapy. Pierwszym z nich jest rozpoczęta we wrześniu kampania pod nazwą **KOCHAM - NIE BIJĘ**, która trwała do końca października.

Adresatami akcji były:

- osoby doznające przemocy;
- dzieci i młodzież;
- rodzice;
- przedstawiciele instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie;
- sprawcy przemocy.

W kampanii wykorzystywane zostały przede wszystkim spoty telewizyjne, w których uczestniczyły znane postaci pokazujące jak należy właściwie dbać o swoje dziecko.

W grudniu ubiegłego roku rozpoczęta została druga część Kampanii pod nazwą **KOCHAM - REAGUJĘ**, która była skierowana do ogółu społeczeństwa zachęcając je do reagowania na przypadki krzywdzenia dzieci.. W Kampanii wykorzystywane były:

- spoty telewizyjne,
- spoty radiowe,
- plakaty,
- ulotki,
- broszury,
- strona internetowa Krajowego Centrum Kompetencji,
- całodobowy telefon interwencyjny prowadzony przez Krajowego Centrum Kompetencji.

Opracowane przez partnerów zaangażowanych w Kampanię (Krajowe Centrum Kompetencji oraz Fundację Dzieci Niczyje), a wyprodukowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej plakaty, ulotki i broszury zostały przekazane Marszałkom Województw w celu dalszej dystrybucji materiałów do samorządów gminnych i powiatowych.

Na poziomie lokalnym, przez Marszałków Województw w 2008 r. realizowane były Wojewódzkie Kampanie Społeczne, opracowane i dystrybuowane są informatory dla ofiar przemocy rodzinie. Samorząd wojewódzki jest również, w ramach Kampanii, w trakcie realizacji interdyscyplinarnych szkoleń dla grup zawodowych stykających się z problematyką dziecka krzywdzonego, które mają podnieść profesjonalizację służb.

Natomiast w roku bieżącym trwa kampania edukacyjna „**DOBRY RODZIC**” skierowana do rodziców małych dzieci (od 0 do 3 lat), a także do osób oczekujących potomstwa. Treści kampanii mogą być również istotne dla innych członków rodzin, w których są małe dzieci, a także dla profesjonalistów pracujących z rodzinami i dziećmi.

Celem kampanii jest zwrócenie uwagi na fakt, że rodzicielstwo jest jednym z najpiękniejszych doświadczeń w życiu, ale jednocześnie stanowi zadanie, z którym czasami trudno sobie poradzić. Płacz niemowlęcia, nieumiejętność odczytywania potrzeb małego dziecka, zaburzony dotychczasowy rytm życia, brak snu sprawiają, że rodzice małych dzieci często czują się źle w nowej roli, są rozdrażnieni, czasem nie potrafią kontrolować swoich emocji - gniewu, agresji, co czasami może doprowadzić do niezamierzonego skrzywdzenia dziecka.

Jednocześnie media, pokazując rodziców małych dzieci, prezentują wizerunek wypoczętych, szczęśliwych dorosłych i uśmiechniętych maluchów, co sprawia, że rodzice, którzy napotykają na problemy, wstydzą się o tym mówić, traktują swoją sytuację jako niepowodzenie, nie wiedzą także, gdzie mogą szukać pomocy. Podczas kampanii chcemy dotrzeć do rodziców z przekazem, że w napotykanym trudnościach nie są sami oraz z informacją o miejscach, w których mogą znaleźć wsparcie. Pragniemy też promować ideę świadomego i dobrego rodzicielstwa.

Kreacja wykorzystywana w kampanii „Dobry Rodzic” została przygotowana przez agencję reklamową DDB. Dwa spoty, trwające po 30 sekund, przedstawiają sytuacje z codziennego życia rodzin, pokazując, jak ostrożnie należy obchodzić się z dzieckiem. W ramach kampanii zostały także przygotowane broszury omawiające sposoby radzenia sobie z procesem wychowawczym, ulotki oraz citylighty.

Ponadto, w trakcie kampanii promowana jest strona internetowa www.dobryrodzic.pl na której można znaleźć informacje na temat działań prowadzonych przez Fundację Dzieci Niczyje w ramach programu „Dobry Rodzic. Dobry Start”.

Mam nadzieję, że zarówno działania o charakterze legislacyjnym, jak i kontynuacja kampanii społecznych przyczyni się do zmiany postaw polskiego społeczeństwa, co w konsekwencji da możliwość zmniejszenia zjawiska przemocy w rodzinie i wychowywanie dzieci w atmosferze spokoju, bezpieczeństwa i miłości.

Łączę wyrazy szacunku

MINISTER

z up. /-/ Jarosław Duda

SEKRETARZ STANU

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W efekcie mojego wystąpienia z dnia 21 stycznia 2008 r. w sprawie przemocy stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze, Prokurator Krajowy wydał polecenie podległym prokuratorom przeprowadzenia badań aktowych, w celu zbadania podniesionego przeze mnie problemu nieprawidłowej praktyki procesowej w tych sprawach, w których pokrzywdzonymi przemocą były dzieci.

Zaznaczam, że zbadane zostały sprawy karne prowadzone zarówno o przestępstwa fizycznego i psychicznego znęcania się (art. 207 § 1, 2 i 3 K.k.), jak i przestępstwa spowodowania ciężkiego, średniego i lekkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 § 1, 2 i 3 K.k., art. 157 § 1, 2 i 3 K.k.), przestępstwa narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 160 § 2 1, 2 i 3 K.k.) oraz przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej (art. 217 § 1 K.k.).

Z przekazanego mi sprawozdania uogólniającego wyniki lustracji wynika, że przemoc fizyczna, kwalifikowana jako znęcanie, uszczerbek na zdrowiu czy naruszenie nietykalności cielesnej, polega na biciu dzieci po ciele rękami bądź innymi przedmiotami np. paskiem, kijem od szczotki, kablem, na popychaniu, szarpaniu, ciągnięciu dzieci za włosy, kopaniu, rzucaniu w dziecko przedmiotami, rozgniataniu jedzenia na twarzy, zmuszaniu do przebywania w określonych pomieszczeniach. W wielu przypadkach przemoc fizyczna łączy się z przemocą psychiczną, względnie przemoc psychiczna stanowi jedyny przejaw znęcania (dzieciom m.in. ubliża się w wulgarny sposób, straszy się je, poniża, ogranicza swobodę i kontakty z rówieśnikami).

W zawiadomieniach o popełnieniu przestępstw, najliczniejszą grupą wskazywanych sprawców przemocy, stanowili rodzice lub opiekunowie prawni dzieci, najczęściej ojcowie i ojczymowie (76,5%). Kolejną grupą wskazywanych sprawców były postronne osoby obce np.

sąsiedzi (11,9%), a następnie inni członkowie rodziny, najczęściej sprawujący doraźną opiekę nad dzieckiem czy wspólnie zamieszkali (4,8%).

Uwagę w tym miejscu należy zwrócić, że z badań Fundacji Dzieci Niczyje, przeprowadzonych w roku 2005 wynikało, iż niemal co trzecia ofiara przemocy fizycznej została pobita przez wychowawców z domu dziecka, a dzieci z domów dziecka, które były ofiarami przemocy psychicznej, oskarżały o nią zarówno członków swojej rodziny (45%) jak i dorosłych, których opiece zostali powierzeni w placówce (43%). Poza wychowawcami w samych placówkach, zgodnie z danymi Fundacji, 11% dzieci przebywających w domach dziecka, doznało przemocy fizycznej ze strony nauczycieli, a 24% przemocy psychicznej.

Z doniesień medialnych wynika, że co jakiś czas pojawiają się informacje o przemocy, jakiej ofiarami ze strony pracowników domów dziecka stają się dzieci, ale same dzieci najczęściej nie zgłaszają tego typu przypadków organom ścigania i nie dzielą się z nikim, kto mógłby im pomóc informacjami o swojej krzywdzie.

Raport Prokuratury Krajowej nie ujawnia jednak informacji o przemocy, jakiej doznają dzieci w domach dziecka czy też w innych placówkach, w których dzieci są pod opieką osób nie będących ich członkami rodziny (np. w internatach). Nie jest czytelne, czy sprawy przemocy wobec dzieci, doświadczanej w placówkach wychowawczo-opiekuńczych były przedmiotem postępowań karnych. Będę zatem zobowiązany za spowodowanie zbadania tego zagadnienia lub przekazanie informacji na ten temat.

Kolejnym problemem jest ocena praktyki procesowej, jaką dokonali autorzy raportu.

Choć zasadność większości decyzji merytorycznych, podjętych w badanych sprawach, w ocenie autorów raportu, była prawidłowa, moją uwagę zwraca fakt, że przedwczesne podejmowanie decyzji procesowych o zakończeniu postępowania karnego i odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego we wskazanej kategorii spraw, stwierdzona została w 74,5% ogółu zbadanych spraw, w których decyzje kończące postępowania uznano za nieprawidłowe. Jednocześnie z raportu wynika, że w toku badań zespoły lustracyjne zakwestionowały zasadność decyzji merytorycznych podjętych w 15,2 % spraw odnoszących się do kar cielesnych, spośród których większość dotyczyła de facto spraw o znęcanie czyli czynu z art. 207 K.k.

Moją uwagę zwraca przy tym skala umorzeń i odmów wszczęcia postępowania karnego. W zbadanych sprawach, w których w toku postępowania przygotowawczego ustalono, że przemoc fizyczna stosowana wobec małoletnich miała charakter kary cielesnej, prokuratorzy najczęściej umarzalili postępowania karne i odmawiali wszczęcia postępowania karnego (92%).

Niepokojąca jest negatywna ocena poziomu wielu postępowań karnych, w omawianej kategorii spraw, uznana przez autorów raportu za niski i stosunkowo niewielki osobisty udział w nich prokuratorów.

Zauważono małą aktywność i brak zdecydowanych działań prokuratorów w przełamywaniu społecznych stereotypów odnoszących się do tzw. „przemocy w rodzinie jako sprawy rodzinnej”, ujawnianych przez osoby postronne, mogące być istotnymi świadkami w sprawach dotyczących znęcania.

Raport wskazuje przy tym na to, że niejednokrotnie od pokrzywdzonych wymaga się złożenia wniosku o ściganie w sprawach przemocy w rodzinie czy nie podejmuje się z urzędu postępowania karnego, oczekując na złożenie formalnego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa.

Niejednokrotnie organy ścigania traktowały oświadczenia osób najbliższych pokrzywdzonemu, w tym potencjalnych sprawców, że „nie wyrażają zgody” na przesłuchanie dzieci, jako okoliczność uniemożliwiająca kontynuowanie postępowania przygotowawczego, co skutkowało odmową wszczęcia lub umorzeniem spraw karnych.

Wydaje się zatem, że część spraw dotyczących przemocy wobec dzieci, może umykać uwadze organów postępowania karnego i nie być rejestrowana.

Nadto Prokuratura Krajowa uznała za konieczne cyt.: „wzmoczenie wewnętrznego nadzoru służbowego, którego zadaniem będzie nie tyle wrywkowe badanie zasadności podjętych decyzji czy też inicjowanie indywidualnych postępowań pozakarnych, ale przede wszystkim kształtowanie prawidłowej praktyki prokuratorskiej w podejmowaniu i realizacji czynności procesowych, w szczególności w sprawach, gdy pokrzywdzonym jest małoletni, a potencjalnymi sprawcami jego rodzice lub prawni opiekunowie”. Prokuratura Krajowa stwierdziła też, że problematyka przemocy wobec dzieci wymaga przeprowadzania systematycznych lustracji.

Wypada zauważyć, iż zgodnie z informacją Prezesa Rady Ministrów na temat planowanych działań rządu służących przeciwdziałaniu przemocy wobec dzieci z dnia 16 grudnia 2008 r. (druk Sejmowy nr 1500), zlecone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej badanie ujawniło, że w gospodarstwach domowych 12 % Polaków dochodzi do takich form krzywdzenia dzieci jak przemoc psychiczna (9%), przemoc fizyczna (7%), przemoc ekonomiczna (3%) i seksualna (poniżej 1 %).

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o ocenę raportu Prokuratury Krajowej i wskazanie, w jaki sposób ma być kształtowana prawidłowa praktyka prokuratorska, odnosząca się do spraw przemocy, której ofiarami są dzieci.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-553697-II/07/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 24 czerwca 2009 r.

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

W dniu 13 marca br. skierowałem do Pana Ministra wystąpienie w sprawie przemocy stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i innych instytucjach bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze, prosząc o ocenę raportu Prokuratury Krajowej z 2008 r. dotyczącego przedmiotowego zagadnienia i wskazanie, w jaki sposób ma być kształtowana prawidłowa praktyka prokuratorska, odnosząca się do spraw przemocy, której ofiarami są dzieci.

Zważywszy iż do tej pory nie trzymałem odpowiedzi, uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska wobec podniesionego problemu.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
**ZASTĘPCA PROKURATORA
GENERALNEGO**
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 10 lipca 2009 r.

PR I 0760-4/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

dot. RPO 553697-11/07/DK

Odpowiadając na Pana pisma z dnia 13 marca i 24 czerwca 2009 r. sygn. RPO 553697-II/07/DK dotyczące przemocy stosowanej wobec dzieci w rodzinie, szkołach i innych instytucjach bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze, uprzejmie informuję, że na tle ustaleń przeprowadzonych we wszystkich prokuraturach rejonowych w I kwartale 2008 r. lustracji spraw o przestępstwa stosowania przemocy fizycznej wobec dzieci, pismem ówczesnego Zastępcy Prokuratora Generalnego - Prokuratura Krajowego z dnia 12 stycznia 2009 r. sygn. PR I 0760-4/08, zobowiązano prokuratorów apelacyjnych do podjęcia stosownych działań organizacyjno-służbowych, zapewniających prawidłową praktykę podległych jednostek organizacyjnych na objętym kontrolą odcinku pracy.

W celu skutecznego wyeliminowania ujawnionych uchybień i nieprawidłowości oraz dalszego podnoszenia poziomu prowadzenia postępowań karnych w sprawach tej kategorii za niezbędne uznano między innymi;

- przy uwzględnieniu specyfiki tego rodzaju spraw, wyeliminowanie przypadków podejmowania przedwczesnych decyzji o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, bez uprzedniego przeprowadzenia czynności sprawdzających, których ustalenia pozwoliłyby na właściwą ocenę złożonego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa,
- bezwzględne przestrzeganie zasad określonych w art. 185a k.p.k. przy przesłuchaniu świadków, którzy w chwili przesłuchania nie ukończyli 15 lat. w tym wyeliminowanie błędnej praktyki powoływania biegłych psychologów przez prokuratora,
- zdecydowane reagowanie na nieprawidłowości polegające na powoływaniu biegłych na podstawie art. 192 § 2 k.p.k. przez funkcjonariuszy Policji,

- w przypadku stosowania wobec podejrzanego środka zapobiegawczego w postaci dozoru Policji każdorazowo, przy stwierdzeniu istnienia podstaw, zobowiązanie podejrzanego do opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, bądź do powstrzymywania się od kontaktu z pokrzywdzonym w określony sposób,
- wyeliminowanie przypadków umarzania postępowań przygotowawczych w oparciu o niepełny materiał dowodowy, nie dający podstaw do podjęcia decyzji merytorycznej w sprawie,
- w przypadku stwierdzenia czynu ściganego z oskarżenia prywatnego, stosowanie zasad określonych w przepisach §§ 218-220 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2007 r. - Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 169, poz. 1189 z późn. zm.).
- z uwagi na osobę pokrzywdzonego, zachowanie szczególnej wnikliwości w ocenie interesu społecznego przy podejmowaniu decyzji o odstąpieniu od ścigania z urzędu, bądź o objęciu ściganiem czynu ściganego z oskarżenia prywatnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy prawa małoletniego nie są dostatecznie zabezpieczone przez jego przedstawiciela ustawowego,
- w uzasadnionych przypadkach występowanie przez prokuratorów do sądu opiekuńczego o ustanowienie kuratora sądowego celem zabezpieczenia praw takiego małoletniego,
- bezwzględne przestrzeganie przez prokuratora obowiązku określonego w § 141 regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w tym dotyczącego osobistego przesłuchiwanie małoletnich pokrzywdzonych,
- pełną realizacją przez prokuratora obowiązku wynikającego z przepisu art. 23 k.p.k. w tym zawiadamianie sądu rodzinnego we wszystkich sprawach o przestępstwa popełnione na szkodę małoletniego lub w okolicznościach, które mogły świadczyć o demoralizacji lub gorszącym wpływie na niego - w celu rozważenia podjęcia środków przewidzianych przepisach ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz.59 z późn. zm.) bądź w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 11, poz. 109 z późn. zm.).
- w sprawach kierowanych do sądu z wnioskiem o warunkowe umorzenie postępowania karnego jednoczesne formułowanie wniosku o nałożenie obowiązku określonego w art. 67 § 3 k.k.,
- w toku postępowania sądowego wnoszenie o orzeczenie wobec oskarżonych o popełnienie przestępstw na szkodę małoletnich zakazu określonego w art. 41 a § 1 i 2 k.k.. a ponadto w przypadku zawieszenia wykonania kary - o orzeczenie obowiązków określonych w art. 72 § 1 pkt 5,6,7,7a,7b k.k.. w tym również w trybie art. 335 k.p.k.

Mając na uwadze uchybienia i nieprawidłowości stwierdzone w toku lustracji postępowań prowadzonych w jednostkach prokuratury w 2007 r. w sprawach dotyczących przemocy fizycznej

stosowanej wobec dzieci w rodzinach, szkołach i placówkach społeczno-wychowawczych, bądź przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze, a także liczbę zakwestionowanych decyzji podjętych przez prokuratorów zarówno w toku tych postępowań, jak i końcowych decyzji merytorycznych, tym samym pismem Zastępcy Prokuratora Generalnego - Prokurator Krajowy uczynił prokuratorów apelacyjnych odpowiedzialnymi za kształtowanie dalszej, prawidłowej praktyki podległych jednostek na odcinku prowadzenia spraw tej kategorii, w tym prawidłowej realizacji przekazanych zaleceń polustracyjnych.

Ponadto wobec uwagi, sformułowanej przez Pana w piśmie z dnia 13 marca 2009 r., o niedostatecznym uwzględnieniu w toku kontroli postępowań dotyczących przemocy wobec dzieci doświadczanej w placówkach wychowawczo-opiekuńczych, polecono prokuratorom apelacyjnym jej uzupełnienie w tym zakresie.

Aktualnie w Biurze Prezydialnemu Prokuratury Krajowej prowadzona jest weryfikacja i uzupełnianie nadesłanych informacji, a ich zbiorcze opracowanie sporządzone zostanie w terminie do dnia 20 sierpnia 2009 r.

O ustaleniach kontroli w tym zakresie, zostanie Pan powiadomiony odrębnym pismem.

Jednocześnie, w uzupełnieniu informacji przekazanych do Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości w związku z Pana pismem z dnia 18 grudnia 2008 r. nr RPO 453872-II/03/DK, uprzejmie zawiadamiam, że w I kwartale 2009 r. we wszystkich prokuraturach rejonowych przeprowadzone zostały lustracje zakończonych w IV kwartale 2008 r. spraw o przestępstwa z art. 207 k.k. odmową wszczęcia bądź umorzeniem śledztwa lub dochodzenia. W puli zbadanych w toku tej kontroli 2.028 spraw, ok. 50% stanowiły sprawy o popełnieniu tegoż przestępstwa na szkodę małoletnich.

Z uwagi na to, iż okres objęty lustracją tj. IV kwartał 2008 r. poprzedzał przekazane cytowanym pismem Zastępcy Prokuratora Generalnego - Prokuratora Krajowego z dnia 12 stycznia 2009 r. sygn. PR 1 0760-4/08 zalecenia sformułowane na tle ustaleń z przeprowadzonego w I kwartale 2008 r., badania spraw o przestępstwa stosowania przemocy fizycznej wobec dzieci, z oczywistych względów, w toku kontroli nie sprawdzono prawidłowości realizacji tychże zaleceń.

Wobec stwierdzenia jednakże analogicznych błędów i nieprawidłowości w aktualnie zbadanych postępowaniach o przestępstwo z art. 207 k.k., jak w sprawach poddanych kontroli w I kwartale 2008 r., pismem z dnia 9 lipca 2009 r. zwrócono uwagę prokuratorom apelacyjnym na pełną aktualność zaleceń i polecono bezzwłoczne wdrożenie ich do praktyki prokuratorskiej.

Z poważaniem
PROKURATOR KRAJOWY
ZASTĘPCA PROKURATORA GENERALNEGO
/-/ Edward Zalewski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
ZASTĘPCA PROKURATORA
GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2009 r.

PR I 0760-4/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Dot. RPO-553697-II/07/DK

Szanowny Panie Rzeczniku

W uzupełnieniu odpowiedzi na pismo z dnia 13 marca 2009 roku nr RPO-553697-II/07/DK oraz w nawiązaniu do mojej korespondencji z dnia 10 lipca 2009 roku, uprzejmie przedstawiam informację dotyczącą przemocy, jakiej doznają dzieci w placówkach opiekuńczo - wychowawczych, w tym w domach dziecka i innych instytucjach, w których znajdują się pod opieką osób nie będących członkami rodziny.

Na wstępie należy podkreślić, iż lustracją, której wyniki przedstawiono Panu Rzecznikowi w postaci „sprawozdania uogólniającego z lustracji spraw dotyczących stosowania przemocy fizycznej wobec dzieci” z dnia 25 sierpnia 2008 roku, przekazanego przy piśmie PR I 0760-4/08, objęto również zarejestrowane w 2007 roku postępowania przygotowawcze, których przedmiotem były czyny popełnione na szkodę małoletnich osób pokrzywdzonych przebywających we wskazanych wyżej placówkach i instytucjach.

Z uzyskanych z 11 prokuratur apelacyjnych dodatkowych informacji z przebiegu lustracji, dotyczących opisanej kategorii spraw wynika, iż w 2007 roku w prokuraturach rejonowych zarejestrowano łącznie 75 postępowań, które dotyczyły stosowania różnych form przemocy wobec dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo - wychowawczych, w tym w domach dziecka i innych instytucjach, w których pozostawały one pod opieką osób nie będących członkami rodziny.

W 75 wymienionych sprawach prowadzone postępowania zakończono w następujący sposób:

- w 12 sprawach - skierowaniem aktu oskarżenia do sądu,
- w 2 sprawach złożono wnioski o warunkowe umorzenie przez sąd postępowania karnego,

- w 33 wydano postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego, przy przyjęciu różnych podstaw prawnych takich decyzji,
- w 26 sprawach podjęto decyzję o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia,
- w 2 sprawach - przekazaniem sprawy według właściwości do sądu rodzinnego z powodu ustalenia, że sprawcą czynu jest nieletni.

W 44 sprawach zawiadomienie dotyczyło podejrzenia popełnienia przestępstwa na szkodę małoletnich przez wychowawców lub inne osoby zobowiązane do sprawowania nad nimi opieki albo zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa. W pozostałych 31 sprawach zawiadomienia o przestępstwie dotyczyły zachowań podejmowanych na szkodę małoletnich przez innych wychowanków lub uczniów, w zależności od rodzaju placówki lub instytucji.

W zakresie przyjętych kwalifikacji prawnych czynów objętych postępowaniami stwierdzić należy, iż dominująca była kwalifikacja z art. 207 § 1 k.k. tj. fizycznego lub psychicznego znęcania się nad osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy (34 sprawy). Zarejestrowano ponadto sprawy dotyczące narażenia na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia człowieka, tj. o przestępstwo z art. 160 § 2 i § 3 k.k. (8 spraw). Odnotowano postępowania dotyczące spowodowania obrażeń ciała u pokrzywdzonego, tj. z art. 157 § 1 lub § 2 k.k. (14 spraw), ale dotyczyły one w większości zachowań innych wychowanków, a nie osób zobowiązanych do sprawowania opieki.

W pojedynczych sprawach, zdarzenia objęte postępowaniem kwalifikowano z art. 217 § 1 k.k. (naruszenie nietykalności cielesnej), art. 191 § 1 k.k. (użycie przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia do określonego zachowania), art. 197 § 1 lub 2 k.k. (zgwałcenie), art. 200 § 1 k.k. (pedofilia), art. 189 § 1 k.k. (pozbawienie człowieka wolności) oraz z art. 282 k.k. (wymuszenie rozbójnicze).

W odniesieniu do 14 spraw zakończonych aktem oskarżenia lub wnioskiem o warunkowe umorzenie postępowania karnego - 5 dotyczyło przestępstw związanych ze stosowaniem przemocy wobec małoletnich przez osoby zobowiązane do sprawowania nad nimi opieki:

- w postępowaniu prowadzonym w Prokuraturze Rejonowej w Chodzieży akt oskarżenia skierowano przeciwko wychowawczyni jednej z placówek opiekuńczo - wychowawczych o przestępstwo naruszenia nietykalności cielesnej dwóch podopiecznych poprzez kopnięcie, uderzenie w kark i szarpanie, tj. o przestępstwo z art. 217 k.k.,
- w sprawie prowadzonej w Prokuraturze Rejonowej w Wągrowcu aktem oskarżenia objęto dyrektora i wicedyrektora ośrodka szkolno - wychowawczego, zarzucając im przekroczenie uprawnień poprzez psychiczne i fizyczne znęcanie się nad czternastoletnią, upośledzoną umysłowo uczennicą ośrodka, poprzez bicie jej po twarzy, oblewanie wodą, zamykanie w ciemnej toalecie, opóźnianie wydawania posiłków, odmawianie cotygodniowych wyjazdów do domu rodzinnego i stałe upokarzanie, tj. o przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. i art. 207 § 1

k.k. i art. 189 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.,

- w postępowaniu prowadzonym w Prokuraturze Rejonowej w Kolnie akt oskarżenia skierowano przeciwko zastępcy dyrektora zespołu placówek opiekuńczo - wychowawczych, zarzucając mu niedopełnienie obowiązków służbowych poprzez podjęcie pracy w stanie nietrzeźwości i wyzywanie wychowanka słowami powszechnie uznanymi za obelżywe, popychanie, szarpanie, uderzenie rękaw twarz, tj. o popełnienie czynu z art. 231 § 1 k.k. i art. 217 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.,
- w postępowaniu prowadzonym w Prokuraturze Rejonowej w Mrągowie, zakończonym skierowaniem aktu oskarżenia przeciwko wychowawcy placówki opiekuńczo - wychowawczej, wymienionego wychowawcę oskarżono o psychiczne i fizyczne znęcanie się nad pięciorgiem wychowanków poprzez używanie słów powszechnie uznanych za obelżywe, naruszające ich godność osobistą, straszenie zakazami odwiedzania domu rodzinnego, groźenie pobiciem oraz naruszanie nietykalności cielesnej, tj. o przestępstwo z art. 207 § 1 k.k.,
- w Prokuraturze Rejonowej w Jastrzębiu Zdroju zarejestrowano postępowanie przygotowawcze, zakończone skierowaniem aktu oskarżenia do sądu przeciwko osobie prowadzącej pogotowie opiekuńcze i oskarżeniem jej o doprowadzenie małoletniej do kontaktu z gorącą wodą, spowodowanie obrażeń ciała oraz odstąpienie przez kilkanaście godzin od zapewnienia specjalistycznej pomocy lekarskiej, tj. o przestępstwo z art. 160 § 2 k.k. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.k. przy zastosowaniu art. 12 k.k.

Odnotowano dwie sprawy zakończone wnioskami o warunkowe umorzenie przez sąd postępowania karnego przeciwko nauczycielom, nie związane bezpośrednio ze stosowaniem przez nich przemocy wobec uczniów, ale innych negatywnych zachowań, które skutkowały spowodowaniem u wychowanków określonych obrażeń ciała.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nowym Targu wnioskiem o warunkowe umorzenie przez sąd postępowania karnego zakończył sprawę przeciwko nauczycielce, której zarzucono niezapewnienie bezpieczeństwa siedmioletniemu uczniowi szkoły i narażenie go na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, tj. o przestępstwo z art. 160 § 2 i 3 k.k.

Natomiast w postępowaniu prowadzonym w Prokuraturze Rejonowej w Lublinie, zakończonym skierowaniem wspomnianego wniosku, zarzut popełnienia przestępstwa przedstawiono nauczycielowi, a dotyczył on nieumyślnego spowodowania u siedemnastoletniego ucznia obrażeń ciała poprzez polecenie mu wykonywania prac remontowych, tj. o przestępstwo z art. 157 § 3 k.k. w zw. z art. 157 § 1 k.k.

W zakresie spraw zakończonych umorzeniem postępowania przygotowawczego lub odmową wszczęcia takiego postępowania, w oparciu o wyniki przeprowadzonej lustracji ustalono,

że w większości podjęte decyzje kończące postępowanie należało uznać za zasadne zarówno pod względem merytorycznym, jak i prawnym.

Podstawę umorzenia lub odmowy wszczęcia postępowania stanowiło w większości spraw ustalenie, iż czynu nie popełniono lub brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa (art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.), albo stwierdzenie, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.). Podstawę umorzenia, wskazaną w art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k., przyjmowano również w sytuacji ustalenia braku znamion przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego i braku interesu społecznego we wszczęciu lub kontynuowaniu ścigania z urzędu przestępstwa prywatno-skargowego,

Z kolei w przypadku postępowań zakończonych odmową wszczęcia śledztwa lub dochodzenia znaczna część decyzji procesowych była wynikiem ustaleń w przedmiocie oczywistej bezzasadności zawiadomień o przestępstwie, złożonych przeważnie przez małoletniego lub jego rodziców. Powodem zawiadomienia była z reguły postawa roszczeniowa rodziców wobec danej instytucji albo zachowanie małoletniego, stwarzającego trudności wychowawcze.

Przykładowo wskazać można postępowanie prowadzone w Prokuraturze Rejonowej Białystok - Północ w Białymstoku, w którym zawiadomienie złożone przez matkę dotyczyło fizycznego i psychicznego znęcania się nad ośmioletnią dziewczynkę przez nauczycielkę szkoły podstawowej. W sprawie tej ustalono, że faktycznie zarzuty matki dotyczyły wpisywania uwag małoletniej oraz rzekomego podważania przez nauczycielkę autorytetu matki. Z kolei w postępowaniu prowadzonym w Prokuraturze Rejonowej w Lidzbarku Warmińskim powodem pomówienia przez wychowanka ośrodka wychowawczego wychowawców i innych wychowanków o znęcanie się była chęć opuszczenia tego miejsca i umotywowanie dokonywanych ucieczek. Natomiast w sprawie prowadzonej w Prokuraturze Rejonowej w Olecku informacje pochodzące od małoletniego wychowanka domu dziecka, dotyczące jego bicia przez innych wychowanków i zmuszania do udziału w kradzieżach, miały na celu pomniejszenie winy w prowadzonym w jego sprawie postępowaniu w sprawach nieletnich.

Odmowa wszczęcia postępowania w kolejnej sprawie - prowadzonej w Prokuraturze Rejonowej w Lidzbarku Warmińskim, w którym zawiadomienie dotyczące spowodowania obrażeń ciała u małoletniego podczas pobytu w szkole złożyli rodzice, wynikała z ustalenia, iż małoletni w wyniku nieuwagi sam spowodował u siebie stwierdzone obrażenia. Natomiast w sprawie zarejestrowanej w Prokuraturze Rejonowej w Staszowie zawiadomienie o przestępstwie dotyczyło przydzielenia rodzeństwa do oddzielnych grup wiekowych w przedszkolu, co miało skutkować stresem, zdenerwowaniem i płaczem dzieci.

W wyniku przeprowadzonych badań aktowych zakwestionowano 8 decyzji kończących postępowanie postanowieniem o umorzeniu (4 sprawy) lub o odmowie jego wszczęcia (4 sprawy) - trzy z apelacji szczecińskiej, dwie z apelacji warszawskiej, dwie z apelacji białostockiej i jedną z apelacji poznańskiej. W sprawach tych polecono prokuratorom - odpowiednio podjęcie na nowo lub

wszczęcie postępowania przygotowawczego, bądź też wykonanie czynności w trybie art. 327 § 3 k.p.k. i podjęcie decyzji w przedmiocie zasadności podjęcia na nowo lub wszczęcia postępowania.

Reasumując stwierdzić należy, iż pomimo ustalenia, że w objętym lustracją okresie statystycznym odnotowano stosunkowo niewielką zarówno liczbę prowadzonych spraw, jak i zakwestionowanych decyzji kończących postępowanie, dotyczących stosowania przemocy wobec małoletnich znajdujących się w ośrodkach opiekuńczo - wychowawczych, w tym w domach dziecka i innych instytucjach, w których pozostają pod opieką osób nie będących członkami rodziny, powołanym na wstępie pismem Nr PR I 804-1/09, stosownie do mego polecenia, poinformowano Prokuratorów Apelacyjnych, iż zalecenia sformułowane na tle badań spraw o przestępstwa stosowania przemocy fizycznej wobec dzieci są nadal aktualne.

Tym samym pismem zwrócono się również do Prokuratorów Apelacyjnych o podjęcie działań zmierzających do bezzwłocznego, pełnego wdrożenia ich w praktyce podległych im jednostek prokuratury.

Z poważaniem

*PROKURATOR KRAJOWY
ZASTĘPCA PROKURATORA GENERALNEGO
/-/ Edward Zalewski*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-571754-I/07/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 6 listopada 2007 r.

Pan
Aleksander Soczewko
Generalny Inspektor
Inspekcji Handlowej

Szanowny Panie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napłynęły informacje o znajdujących się w sprzedaży zeszytach, na których okładkach umieszczone są postacie zwierząt przedstawione w drastyczny sposób, m. in. z odrąbanymi częściami ciała, powybijanymi zębami czy poprzecinane na pół. Zeszyty te znajdują się w sprzedaży w sklepach papirniczych, jak również oferowane są za pośrednictwem Internetu. Jest dla mnie sprawą oczywistą, że tego typu zeszyty nie powinny znajdować się w sprzedaży i nie powinny trafiać do dzieci i młodzieży. Niekorzystne oddziaływanie takich „ozdób” na psychikę nieletnich nie powinno budzić wątpliwości.

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika, czy sprawa ta jest Panu znana i czy planuje Pan podjęcie stosownych działań zmierzających do wyeliminowania tych zeszytów z obrotu.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**GLÓWNY INSPEKTOR
INSPEKCJI HANDLOWEJ**

Aleksander Soczewko

BK/ANU-070-160/07/AJ

Warszawa, dnia 17 stycznia 2008 r.

Szanowny Pan
Dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie

Odpowiadając na pismo z dnia 6 listopada 2007 r., znak: RPO-571754-I/07/KJ dotyczące zeszytów, na okładkach których umieszczane są postacie zwierząt przedstawione w drastyczny sposób uprzejmie informuję, iż Inspekcja Handlowa przeprowadziła rozeznanie i sprawdziła, czy takie zeszyty są oferowane do sprzedaży w placówkach handlowych.

Rozeznanie przeprowadzono w 324 placówkach działających na terenie całego kraju, zarówno w sklepach prowadzących sprzedaż detaliczną, w tym placówkach wielkopowierzchniowych, jak również w hurtowniach.

W ich wyniku, tylko w jednym przypadku, stwierdzono w ofercie zeszyty na okładkach których zamieszczono postacie przedstawione w drastyczny sposób, wprowadzone na rynek polski przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność pod nazwą DAN-MARK, ul. Stabłowicka 118-120, 54-062 Wrocław.

W tym miejscu należy zauważyć, iż przedstawione przez Pana Rzecznika stanowisko, iż takie produkty mają niekorzystne oddziaływanie na psychikę dzieci i nie powinny do nich trafić, jest jak najbardziej słuszne i podzielam je w całej rozciągłości, Niemniej jednak kontrola oddziaływania produktu na sferę psychiczną potencjalnego konsumenta wykracza poza kompetencje Inspekcji Handlowej. Inspekcja nie ma żadnych podstaw prawnych do wycofania produktu z rynku, jeżeli nie będzie stwarzać zagrożenia bezpieczeństwa konsumentów lub stwierdzona niezgodność z deklaracją producenta nie będzie naruszać interesu ekonomicznego konsumenta. W naszej ocenie, zamieszczanie na okładkach zeszytów drastycznych scen, nie jest wystarczającą przesłanką do wycofania ich z obrotu na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 25 ze zm.).

W związku z powyższym do firmy DAN-MARK skierowano pismo odwołujące się do dobrej praktyki handlowej, wskazujące na niekorzystne oddziaływanie takich „obrazków” na psychikę nieletnich i nawołujące do zaprzestania wprowadzania na rynek zeszytów z drastycznymi scenami.

Z poważaniem
/-/ Aleksander Soczewko

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-571754-I/07/KJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 6 listopada 2007 r.

Pani
Ewa Sowińska
Rzecznik Praw Dziecka

Wielce Szanowna Pani Rzecznik

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napłynęły informacje o znajdujących się w sprzedaży zeszytach, na których okładkach umieszczone są postacie zwierząt przedstawione w drastyczny sposób, m. in. z odrąbanymi częściami ciała, powybijanymi zębami czy poprzecinane na pół. Zeszyty te znajdują się w sprzedaży w sklepach papirniczych, jak również oferowane są za pośrednictwem Internetu. Jest dla mnie sprawą oczywistą że tego typu zeszyty nie powinny znajdować się w sprzedaży i nie powinny trafiać do dzieci i młodzieży. Niekorzystne oddziaływanie takich „ozdób” na psychikę nieletnich nie powinno budzić wątpliwości.

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Panią Rzecznik o poinformowanie mnie, czy sprawa ta jest Pani Rzecznik znana i czy planuje Pani podjęcie stosownych działań zmierzających do wyeliminowania tych zeszytów z obrotu.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka

Warszawa, 12 listopada 2007 r.

Ewa Sowińska

ul. Śniadeckich 10, 00 656 Warszawa
Tel. (022) 696 55 44 fax. (0 22) 629 60 79

ZBA-07-3/07 /BK

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 listopada 2007 r., nr RPO-571754-I/07/KJ pragnę poinformować, iż Rzecznik Praw Dziecka kilka tygodni temu zajął się kwestią okładek zeszytów szkolnych w tym, okładek przedstawiających postaci z filmu Happy Tree Friends, produkowanych przez firmę Dan-Mark z Wrocławia.

Rzecznik wystąpił w dniu 25 września 2007 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prośbą o podjęcie działań. Nasza interwencja dotyczyła przede wszystkim reklam tapet erotycznych, oraz sms-owych poradników o tematyce związanej z seksem. Rzecznik zwrócił uwagę, iż oprócz zagrożenia wynikającego z kontaktu dzieci w wieku szkolnym z treściami dla nich nie przeznaczonymi istnieje problem nachalnej reklamy, wyzyskującej ich ciekawość i naiwność.

Prezes UOKiK stwierdził, iż nie ma podstaw do stwierdzenia, że mamy do czynienia z naruszeniem zbiorowego interesu konsumentów i nie podjął działań. Argumentując swoją decyzję napisał m. in.: „istnieje domniemanie, iż opiekunowie osób niepełnoletnich, którzy nabywają przedmiotowe zeszyty, mają możliwość weryfikacji treści zawartych na ich okładkach mogących stanowić zagrożenie dla rozwoju emocjonalnego ich podopiecznych. Tym samym, podjęcie przez nich decyzji o dokonaniu zakupu oznacza wyrażenie zgody na korzystanie z nabytych towarów przez ich dzieci, ze wszelkimi konsekwencjami takiego kroku”. Ponadto, stwierdził, że nie każde naruszenie interesu publicznego będzie naruszeniem interesu konsumentów. W szczególności nie jest nim przedstawienie treści, która może dotknąć odbiorcę jako człowieka, ale nie narusza jego interesów ekonomicznych jako konsumenta.

Wobec powyższego stanowiska, Rzecznik dowiedziawszy się o kolejnych kontrowersyjnych zeszytach produkowanych przez Dan-Mark (tym razem chodziło stricte o postaci z kreskówki Happy Tree Friends) postanowił ostrzec rodziców w inny sposób i przedstawił swoje stanowisko Dziennikowi Łódzkiemu, który przygotowywał artykuł na ten temat.

Należy podkreślić, iż jestem zdecydowanie przeciwna przedstawianiu niewłaściwych treści na okładkach zeszytów. Filmy z serii „Happy Tree Friends” nie bez przyczyny są przeznaczone dla widzów dorosłych. Epatują agresją oraz są niezwykle brutalne czego nie ukrywa nawet stacja MTV, która emituje ww. kreskówkę późnym wieczorem, wyłącznie dla widzów dorosłych. Jest zatem oczywistym, iż inne produkty zawierające brutalne sceny ze wspomnianej kreskówki również nie powinny być dostępne dla wszystkich. Osoby dorosłe same decydują, czy chcą takie treści oglądać. Dziecko nie jest w stanie dokonać w pełni świadomego wyboru.

Niestety moje próby zakwestionowania treści znajdujących się na okładkach zeszytów nie odniosły skutku. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który może w ramach swoich kompetencji podjąć zdecydowane działania przeciwko wydawcy w tym, nakazać wycofanie produktu z obrotu, odmówił podjęcia działań.

Mając powyższe na uwadze, istnieje potrzeba przedyskutowania w gronie ekspertów naszej instytucji kwestii związanych z brutalnymi, bądź nacechowanymi erotyką przekazami kierowanymi do dzieci. Proponuję, aby ta tematyka była przedmiotem kolejnego spotkania zespołu koordynującego współpracę pomiędzy Rzecznikiem Praw Dziecka i Rzecznikiem Praw Obywatelskich, w dniu 26 listopada br., w siedzibie Rzecznika Praw Dziecka, w godzinach 11.00-13.00.

Z poważaniem
/-/ Ewa Sowińska

Warszawa, 11 stycznia 2008 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Ewa Sowińska

ul. Śniadeckich 10, 00 656 Warszawa
Tel. (022) 696 55 44 fax. (0 22) 629 60 79

ZBA-I-074-1-1/08/BK

Pan

Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Podczas spotkania przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Dziecka z przedstawicielami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które odbyło się 26 listopada 2007 r. w siedzibie Rzecznika Praw Dziecka omawiany był m. in. przypadek okładek zeszytów firmy Dan-Mark przedstawiających postaci z kreskówki Happy Tree Friends. Otrzymaliśmy wówczas informację, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą o podjęcie działań do Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej oraz zapewnienie, iż zostaniemy poinformowani o treści stanowiska, jakie w tej sprawie zajmie Główny Inspektor.

W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji, czy ww. stanowisko już wpłynęło.

Jednocześnie, pragnę poinformować, iż podjęliśmy działania zmierzające do nawiązania współpracy z Radą Etyki Reklamy w celu efektywniejszego rozwiązywania problemu nieodpowiednich dla dzieci treści pojawiających się w mediach.

Z poważaniem
/-/ Ewa Sowińska

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 30 lipca 2008 r.

RPO-591184-II/08/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
nadinsp. Andrzej Matejuk
Komendant Główny Policji

Szanowny Panie Komendancie

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał niedawno liczne sygnały, pochodzące od osób mogących być świadkami przemocy i maltretowania dzieci, wskazujące na niechęć z ich strony do powiadamiania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez rodziców i opiekunów małoletnich, ze względu na lęk przed sprawcami.

Osoby te, na ogół mieszkające w bezpośrednim sąsiedztwie rodzin, w których występuje przemoc, wskazują iż poziom agresji sprawców wymaga odpowiedniego wsparcia zawiadamiających ze strony Policji.

Warto podnieść, że lęk przed sprawcami, to nie tylko lęk przed agresją fizyczną dotyczący osób i należącego do nich mienia, ale również przed innymi, niekorzystnymi dla zawiadamiających i świadków działaniami sprawców.

Analiza postępowania niektórych sprawców znęcania w sprawach będących przedmiotem zainteresowania naszego Biura i innych sygnałów pochodzących również od samych pokrzywdzonych znęcaniem (w sprawach dotyczących zarówno dzieci jak i samych dorosłych - ofiar przemocy w rodzinie), wskazuje m.in. na to, że sprawcy często korzystają z przysługujących im uprawnień, aby wziąć odwet na zawiadamiających i świadkach, czy też zniechęcić ich do składania zeznań. Sprawcy mając pełną zdolność do czynności prawnych, składają niejednokrotnie liczne zawiadomienia o popełnieniu różnych przestępstw czy wykroczeń przez osoby występujące w charakterze zawiadamiających i świadków, w dotyczących ich sprawach karnych. Sprawy te są najczęściej umarzane, ale osoby te są wcześniej angażowane w czynności z nimi związane, poprzez wezwania i przesłuchania. Jednocześnie sprawcy podejmują inne, szykanujące kroki, takie jak kierowanie licznych skarg czy donosów do różnych instytucji, w tym nawet do zidentyfikowanych, na podstawie akt dotyczących ich spraw, pracodawców zawiadamiających i świadków. Poza nieprzyjemnościami i niedogodnościami z tego wynikającymi oraz zaangażowaniem czasowym związanym z uczestnictwem w wywołanych przez sprawców sprawach, w świadkach i

zawiadamiających narasta poczucie zagrożenia oraz przekonanie, iż sprawca jest faktycznie zdolny bezkarnie wyrządzić im krzywdę.

Warto zaznaczyć, że zawiadamiający sprawcy wyraźnie nie obawiają się konsekwencji prawnych, związanych ze swoimi działaniami lub podejmują ryzyko w związku z chęcią uniknięcia tą drogą odpowiedzialności w sprawie karnej, w której zagrożenie karą jest o wiele wyższe.

Zgodnie z informacjami zamieszczanymi na stronach internetowych zarówno Komendy Głównej Policji, jak i poszczególnych Komend Wojewódzkich Policji, w Polsce funkcjonuje dużo anonimowych infolinii, ukierunkowanych na zwalczanie wielu kategorii przestępczości. Nie udało mi się odnaleźć wśród nich infolinii ukierunkowanej na zwalczanie przemocy w rodzinach, choć w trosce o dobro i bezpieczeństwo dzieci i młodzieży, uruchomiono np. specjalne telefony i komunikator internetowy dla zgłoszeń przemocy w szkołach (dotyczy Komendy Stołecznej Policji).

Jednocześnie moją uwagę zwraca fakt, że Policja ułatwia drogę anonimowego zgłoszenia, poprzez szczegółowy opis problematyki i wskazanie na telefony do konkretnych wydziałów, głównie w sprawach dotyczących korupcji, przestępstw przeciwko dobrom kultury czy spraw związanych z tzw. szarą strefą. Zastrzega się też, że cyt.: „sam fakt złożenia anonimu zazwyczaj nie uruchamia automatycznie organów ścigania”.

Uprzejmie proszę o powiadomienie, czy wypracowany został jakiś model działania Policji w przypadku, gdy zgłaszający jednocześnie wskazuje na lęk przed sprawcą i czy planowana jest jakaś kampania informacyjna, mająca na celu zachęcenie obywateli do współpracy z Policją i ułatwienie im zgłaszania przypadków maltretowania dzieci. Proszę o informację, czy w związku z licznymi przypadkami drastycznych w skutkach przejawach agresji wobec małych dzieci, ze strony osób zajmujących się nimi, Policja zamierza podjąć szczególne kroki np. uruchomić specjalne telefony dla zgłoszeń dotyczących krzywdzenia dzieci i przemocy w rodzinie.

Zaznaczam, że podczas konferencji mającej miejsce w dniu 18 czerwca 2008 r. pt: „Dobre i złe praktyki stosowania prawa i procedur prawnych w systemie przeciwdziałania przemocy”, której patronował Rzecznik Praw Obywatelskich na prośbę m.in. Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, przedstawiciel Policji w swoim wystąpieniu również podniósł kwestię niechęci ze strony osób trzecich do składania formalnego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa znęcania. Jednocześnie zaznaczył, że te same osoby bardzo chętnie dzielą się z Policją wszelkimi posiadanymi przez siebie informacjami.

Będę zatem również wdzięczny za podzielenie się doświadczeniami Policji w przedmiotowej sprawie i proszę o stanowisko Pana Komendanta w poruszonych kwestiach.

Z poważaniem
-/ Stanisław Trociuk

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2008 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Gb- 4583 /4276/08/PB

Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Pan Stanisław TROCIUK

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo nr RPO-591184-II/08/DK z dnia 30 lipca br. dotyczące *otrzymanych przez Pana Rzecznika sygnałów pochodzących od osób mogących być świadkami przemocy i maltretowania dzieci, wskazujące na niechęć z ich strony do powiadamiania o przestępstwie organów ścigania ze względu na lęk przed sprawcami*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Kwestia niechęci świadków do przekazywania organom ścigania posiadanych przez siebie informacji o sprawcach przestępstw czy wykroczeń wydaje się być zagadnieniem szerszym, dotyczącym również innych kategorii przestępstw.

Wpływ na taki stan rzeczy ma wiele czynników, a do jednych z nich, zaliczyć należy niewystarczający do zapewnienia kompleksowego wsparcia i bezpieczeństwa, system ochrony świadka funkcjonujący w polskiej procedurze karnej.

Pomijając instytucję „świadka incognito” (art. 184 § 1-9 k.p.k.) stosowaną zazwyczaj w procesie zbierania materiału dowodowego w przypadkach przestępstwach o większym ciężarze gatunkowym, w polskiej procedurze karnej bezpośrednią ochronę świadka zapewnia art. 191 § 3 k.p.k. Treść tego artykułu pozwala w przypadku stwierdzenia „*uzasadnionej obawy użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec świadka lub osoby najbliższej w związku z jego czynnościami*” zastrzec dane dotyczące miejsca zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora lub sądu.

Taka sytuacja prawna, w przypadku niewyczerpania przez działanie sprawcy ustawowych znamion przestępstwa wpływania na świadka tj. „użycia przemocy”, „groźby bezprawnej” albo „naruszenia nietykalności”, może czynić bezkarnym działania sprawcy ukierunkowane na spowodowanie całkowitego zaniechania lub choćby zniechęcenia świadka przestępstwa do przekazania organom ścigania posiadanych informacji.

W tym miejscu, dostrzec należy potrzebę wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach (prowadzone są prace nad rozszerzeniem ochrony wynikającej z art. 191 § 3 k.p.k.), oraz co ważniejsze, pełnego wykorzystania możliwości, jakie dają obecnie obowiązujące przepisy.

Ponadto uprzejmie informuję, że w Komendzie Głównej Policji trwają prace analityczne dotyczące karno-materialnych i procesowych aspektów ochrony świadka w polskim procesie karnym na tle prawa międzynarodowego.

Jako rezultat, tych prac planuje się opracowanie materiałów o charakterze metodycznym w postaci poradnika dla policjanta prowadzącego postępowanie o przestępstwa przeciwko świadkowi. Należy wyrazić przekonanie, iż wyniki powyższych prac pozwolą na bliższe poznanie przedmiotowego zagadnienia oraz opracowanie i wdrożenie ewentualnych zmian w obszarze jego funkcjonowania.

Nawiązując do głównych działań Policji ukierunkowanych na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, należy wskazać na realizację procedury „Niebieskie karty”. Jej wykonanie nadzorują na co dzień policjanci wojewódzcy oraz powiatowi koordynatorzy.

Poprzez strony internetowe jednostek organizacyjnych Policji przekazywane są aktualne informacje dotyczące zjawiska przemocy oraz sposobów radzenia sobie z tym problemem. Zamieszczane są na nich także dane teled adresowe zarówno lokalnych, jak i ogólnopolskich instytucji pomocowych, a także telefonów zaufania, których zadaniem jest służenie pomocą zarówno ofiarom przemocy, jak też jej świadkom.

Dodać należy, że wymieniony w wystąpieniu Pana Rzecznika komunikator funkcjonujący w Komendzie Stołecznej Policji mimo, że uruchomiony został w związku z aktami przemocy, do których dochodzi w szkołach, służyć może również dzieciom i młodzieży do sygnalizowania wszelkich przejawów agresji, czy też szeroko rozumianej przemocy.

Warto również wspomnieć, że w ramach działań prewencyjnych, policjanci współtworzą materiały edukacyjno-informacyjne, a także podkreślają rolę tzw. telefonu alarmowego „997” (112), na który przez całą dobę można zgłaszać wszelkie przypadki związane z zaistnieniem przemocy.

Ponadto, w celu ułatwienia ofiarom, ale również i świadkom zdarzeń związanych z przemocą, Policja uczestniczy w tworzeniu lokalnych oraz regionalnych informatorów zawierających dane dotyczące miejsc, instytucji itd., w których zarówno ofiara, jak również świadek przemocy mogą szukać stosownego wsparcia. W jednostkach organizacyjnych Policji, w ogólnie dostępnych i widocznych miejscach, umieszczane są informacje mające na celu uwrażliwienie na przedmiotową problematykę oraz wyposażenie w wiedzę z zakresu skutecznego reagowania na zaistniałe przypadki przemocy. Inicjatywy policyjne opierają się często na współpracy z lokalnymi oraz regionalnymi mediami.

Mając na względzie konieczność sygnalizowania obywatelom problemu przemocy, ale również zachęcania ich do współpracy z Policją w zakresie informowania o zaistniałych przypadkach, przedstawiciele Komendy Głównej Policji aktualnie uczestniczą w realizacji ogólnokrajowej kampanii pod nazwą „Kocham. Nie biję”, w ramach której zostanie uruchomiona m. in. bezpłatna infolinia umożliwiająca ofiarom przekazywanie informacji związanych z doświadczaniem przemocy, a świadkom sytuacji przemocowych, w sposób bezpieczny, wszelkich informacji związanych z zaobserwowanymi przez nich sytuacjami.

Natomiast z uwagi na problem krzywdzenia dzieci w wyniku przemocy i konsekwencje społeczne z tym związane, równocześnie trwają przygotowania Policji oraz jej pozapolicyjnych partnerów do uruchomienia specjalnego telefonu zaufania dla dzieci doświadczających przemocy, który obsługiwany będzie przez doświadczonych psychologów. Należy jednocześnie podkreślić, że idea uruchomienia tej inicjatywy wynika bezpośrednio z podstawowych potrzeb społecznych, ale również z zaleceń Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, które kładą nacisk na wykorzystanie telefonów zaufania jako narzędzia zdobywania informacji o przypadkach wykorzystywania seksualnego oraz stosowania przemocy wobec osób małoletnich.

Z poważaniem
/-/ gen insp. Andrzej MATEJUK

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 21 lipca 2009 r.

RPO-591184-II/08/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
gen. insp. Andrzej Matejuk
Komendant Główny Policji

Szanowny Panie Komendancie

W nawiązaniu do treści pisma Pana Komendanta z dnia 28 stycznia 2009 r. (Gb-614/318/SIP/09/PB) w sprawie niechęci ze strony osób mogących być świadkami przemocy i maltretowania dzieci, do powiadamiania o przestępstwie organów ścigania, w którym poinformował Pan Rzecznika Praw Obywatelskich o badaniu akt postępowań z art. 245 K.k., związanym z pracami analitycznymi dotyczącymi aspektów ochrony świadka w polskim procesie karnym, zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika o wynikach tego badania.

Nadto w piśmie z dnia 20 sierpnia 2008 r. (Gb-4583/4276/08/PB) Pan Komendant powiadomił Rzecznika Praw Obywatelskich o trwających w Komendzie Głównej Policji pracach analitycznych dotyczących karno-materialnych i procesowych aspektów ochrony świadka w polskim procesie karnym na tle prawa międzynarodowego. Jeżeli prace w tym przedmiocie są odrębne od tych, o których powiadomił Pan Komendant w ostatniej korespondencji i zostały już zakończone, będę zobowiązany za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o rezultatach tej analizy.

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk

Warszawa, dnia 06.08.09

RZECZPOSPOLITA POLSKA
KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Gb-3735/3541/SIP/09/PB

ZASTĘPCA
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Pan Stanisław Trociuk

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika nr RPO-591184-II/08/DK z dnia 21 lipca br. w sprawie *niechęci ze strony osób mogących być świadkami przemocy i maltretowania dzieci, do powiadamiania o przestępstwie organów ścigania*, uprzejmie informuję, że obecnie zakończono analityczną część prac nad aktami postępowań z art. 245 k.k. oraz aktami źródłowymi. Z uwagi na uzyskany stosunkowo obszerny materiał, trwa proces badania powstałych zależności oraz formułowania wniosków.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że prowadzona korespondencja z Panem Rzecznikiem we wspomnianym obszarze tematycznym dotyczyła tych samych prac analitycznych, stanowiących część składową projektu badawczego zjawiska ochrony świadka.

Z poważaniem
/-/ gen insp. Andrzej MATEJUK

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Wielce Szanowna Pani Minister

Przez krzywdzenie dziecka, rozumie się wszystkie formy fizycznego i/lub emocjonalnego złego traktowania, zaniedbywania, wykorzystania seksualnego lub komercyjnego, doznane od osoby odpowiedzialnej za dziecko, której ono ufa lub która ma władzę nad nim, skutkujące faktyczną lub potencjalną krzywdą dziecka dla jego zdrowia, możliwości przetrwania, rozwoju albo godności (WHO 1999).

Liczne doniesienia środków masowego przekazu, koncentrujące się głównie na przemocy fizycznej wobec dzieci, mogą świadczyć o narastaniu zjawiska krzywdzenia dzieci w Polsce.

Warto zaznaczyć, że nie znajduje to odzwierciedlenia w statystyce prezentowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości, wskazującej, iż w latach 2005-2007 liczba osób małoletnich, poszkodowanych czynem z art. 207 K.k., praktycznie się nie zmienia. Statystyka ta ma jednak ścisły związek z faktem skazania sprawców znęcania. Natomiast analiza spraw wpływających do mojego Biura wskazuje, iż często niesłusznie sprawy dotyczące znęcania są umarzane na wczesnym etapie postępowania karnego, a dzieci występują w tych sprawach raczej w roli świadków niż pokrzywdzonych.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. 2005 r. nr 180 poz.1493) nakłada na osoby, które w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych (m.in. lekarzy, nauczycieli, policjantów oraz pracowników opieki społecznej), powzięły podejrzenie o popełnieniu przestępstwa z użyciem przemocy wobec członków rodziny obowiązek zawiadomiania organów ścigania, że dziecku dzieje się krzywda. Nie jest jednak czytelne, w jakim zakresie obowiązek ten jest realizowany.

Nadto problem krzywdzenia dzieci, zarówno w prezentowanym wyżej, ogólnym pojęciu, jak i ograniczającym się wyłącznie do czynu określonego w art.207 K.k., w mojej ocenie, opartej na wciąż powtarzających się, drastycznych przypadkach maltretowania i zabójstw dzieci przez członków własnych rodzin, nie został opanowany.

Może mieć to związek z faktem, że brakuje w Polsce wyspecjalizowanych służb ukierunkowanych na ochronę dzieci przed krzywdzeniem, a te, które istnieją, niejednokrotnie dublują się w swojej pracy nad konkretnymi przypadkami dzieci krzywdzonych.

W opinii ekspertów, brakuje też *systemu monitorowania losów dziecka*, który mógłby pomóc zapobiegać przemocy wobec najmłodszych.

Na konieczność wypracowania standardów identyfikowania i reagowania na doniesienia o maltretowaniu dzieci oraz ustalenia procedur udostępnienia informacji o dzieciach ryzyka, opartych na interdyscyplinarnej współpracy różnych instytucji, które do tej pory albo nie dzielą się posiadanymi danymi, albo robią to w niewielkim stopniu, wskazują też organizacje pozarządowe specjalizujące się w działaniach na rzecz dzieci - ofiar przestępstw.

Warto zaznaczyć, że wskazane problemy są podnoszone mimo istnienia powołanego w dniu 25 września 2006 r. Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (uchwała RM nr 162/2006).

Opinie te znajdują potwierdzenie w doświadczeniach innych krajów, między innymi Wielkiej Brytanii, gdzie istnieje wieloletnia tradycja całościowego, systemowego zbierania danych służących ochronie dzieci. Od 1 lutego 2008 roku Wielka Brytania wprowadziła zintegrowany, w pełni skomputeryzowany system informacji o dziecku (Integrated Children System), umożliwiający realizowanie indywidualnego planu pomocy dziecku przez pracownika socjalnego.

Na uwagę zasługują również doświadczenia Stanów Zjednoczonych, gdzie na podstawie Ustawy o Zapobieganiu i Przeciwdziałaniu Krzywdzeniu Dzieci (Child Abuse Neglect and Treatment Act), gwarantuje się działania zapobiegające krzywdzeniu i zaniedbywaniu dzieci, rozpoznawanie takich przypadków i podejmowanie interwencji. Wskazana Ustawa dała podstawę utworzenia centralnego rejestru ofiar i sprawców krzywdzenia dzieci, gromadzenia i udostępniania informacji o dzieciach ryzyka, pozwoliła na wypracowanie standardów identyfikowania i reagowania na doniesienia o maltretowaniu dzieci.

Według doniesień prasowych, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej rozważana była możliwość podjęcia działań, zmierzających do wprowadzenia *systemu monitorowania losów dziecka*, w tym ustanowienia *tzw. Centralnego Rejestru Urazów Dzieci*.

W związku z powyższym uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie Pani stanowiska w poruszonych kwestiach i udzielenie informacji o stanie ewentualnych prac nad stworzeniem sprawnego systemu, pozwalającego na zbieranie i przepływ informacji dotyczących krzywdzenia dzieci, a zwłaszcza na monitorowanie rodzin dysfunkcyjnych, gdzie ryzyko różnych form krzywdzenia, w tym przemocy fizycznej wobec dzieci, jest szczególnie wysokie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, dnia 23. 08. 2008 r.

Jolanta Fedak

DPS-IIA-078-4765 -4/MB/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Odpowiadając na pismo z dnia 8 sierpnia 2008r. znak: RPO-595479-II/DK/JS, dotyczące działań związanych z przeciwdziałaniem krzywdzeniu dzieci w Polsce, uprzejmie informuję:

Próba podjęcia celowych, zamierzonych oraz jednolitych działań na rzecz zapobiegania przemocy w rodzinie jest ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493). Ustawa ta została uchwalona w celu zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz inicjowania i wspierania działań polegających na podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. Działaniom tym nadano ramy prawne, podnosząc tym samym rangę zadań realizowanych przez instytucje rządowe, samorządowe i pozarządowe.

Zadania wynikające z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie są realizowane przy pomocy Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, który został zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2006 r. Uchwałą nr 162/2006 na lata 2006 - 2016.

Adresatami Krajowego Programu są:

- ofiary przemocy w rodzinie: kobiety, mężczyźni, dzieci, osoby niepełnosprawne, osoby starsze,
- sprawcy przemocy w rodzinie,
- świadkowie przemocy w rodzinie.

Program powstał we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwem Edukacji Narodowej, Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Zdrowia oraz Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Program zakłada konkretne zadania dla wojewody, marszałka województwa, samorządów powiatowych i samorządów gminnych.

Powiaty i gminy są odpowiedzialne za pracę z ofiarami i sprawcami przemocy. Zgodnie z zapisami Programu samorząd terytorialny ma możliwość wykonywać zadania wynikające z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie samodzielnie lub we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W ramach realizacji Programu wyznaczono pięć priorytetów:

1. Systematyczne diagnozowanie zjawiska przemocy w rodzinie;
2. Podnoszenie poziomu świadomości i wrażliwości społecznej wobec przemocy w rodzinie;
3. Szkolenie służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie;
4. Działania podejmowane w zakresie zapewnienia ochrony i udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą poprzez działalność specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie; oraz
5. Oddziaływanie na osoby stosujące przemoc poprzez realizację programów korekcyjno - edukacyjnych.

Głównym przesłaniem powyższych aktów jest interdyscyplinarne podejście do problemu przemocy i podejmowanie przez przedstawicieli wszystkich instytucji, którzy mogą zetknąć się z przemocą, wspólnych działań. Za przeciwdziałanie zjawisku odpowiedzialni są więc: lekarze, policjanci, sędziowie, nauczyciele, pracownicy socjalni, przedstawiciele organizacji pozarządowych, a także społeczeństwo, które niejednokrotnie akceptuje zachowania sprawców, bądź przechodzi obok nich obojętnie.

Dokonując oceny działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zwłaszcza w zakresie krzywdzenia dzieci, widać wyraźnie, że obowiązujące akty prawne wymagają zmian.

Dlatego też Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło inicjatywę zmian w omawianym zakresie i w najbliższym czasie ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw poddana będzie konsultacjom międzyresortowym i z partnerami społecznymi.

Projektowane zmiany zakładają wprowadzenie przepisów, które zobligują samorządy lokalne do wspólnych działań, które mają przede wszystkim zapobiegać aktom przemocy. Planowane jest wprowadzenie obowiązku tworzenia zespołów interdyscyplinarnych, a także konieczność opracowania i realizacji gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Stworzenie takiej regulacji prawnej ma na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i udzielanie rodzinie profesjonalnego wsparcia wtedy gdy rozpoczyna się kryzys w rodzinie, a nie wtedy gdy osiągnął on postać trwałej zmiany.

Działania instytucji muszą być wsparte większą wrażliwością społeczeństwa na to, co dzieje się w najbliższy środowisku. Sąsiedzi muszą nauczyć się reagować na niepokojące sygnały i nie

mogą w dalszym ciągu traktować przekazywania informacji jako donos, a jako swój obywatelski obowiązek

Dlatego też obok wprowadzenia ustawowego obowiązku zawiadamiania, przez świadków przemocy, policji lub innej instytucji zajmującej się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, we wrześniu bieżącego roku planuje się rozpoczęcie ogólnopolskiej akcji społecznej, która ma przede wszystkim spowodować większą wrażliwość społeczną.

Ponadto, w projektowanych zmianach planuje się wprowadzenie kodeksowego zakazu stosowania kar fizycznych, zadawania cierpień psychicznych i innych form poniżania dziecka.

Ponadto, planuje się zmianę regulacji prawnych w zakresie systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, których celem będzie przede wszystkim wzmocnienie systemu profilaktyki w najbliższym środowisku dziecka. Dzięki wprowadzeniu nowych rozwiązań zapobiegnie się umieszczeniom dzieci w różnych formach opieki poza rodziną.

Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem będzie wprowadzenie w samorządach gminnych stanowiska asystenta rodzinnego, który będzie pełnił funkcję przyjaciela rodziny i będzie pomagał jej w prawidłowym wypełnianiu funkcji opiekuńczo - wychowawczych.

Jeśli chodzi o system monitorowania losów dziecka, wydaje się, że nie powinien on mieć charakteru centralnego rejestrowania urazów dzieci. Samorzady lokalne, które odpowiedzialne są za system profilaktyki mogą podejmować takie inicjatywy, jeśli służyć one mają bardziej wydajnej pracy na rzecz zmniejszenia zjawiska krzywdzenia dzieci, bowiem w gmina wyposażona jest w odpowiednią kadre, która może skutecznie reagować na akty przemocy.

Urząd centralny natomiast powinien zająć się monitorowaniem zjawiska, tworzeniem aktów prawnych, które pozwolą na zmniejszenie zjawiska krzywdzenia dzieci, a także powinien czuwać nad profesjonalizacją pracowników „pierwszego kontaktu”

Mam nadzieję, że zmiany legislacyjne, szeroko zakrojone akcje społeczne, ale przede wszystkim zmiana świadomości i mentalności społeczeństwa doprowadzi do zmniejszenia zjawiska krzywdzenia dzieci.

MINISTER
/-/ Jolanta Fedak

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-595479-II/08/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 19 stycznia 2009 r.

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Wielce Szanowna Pani Minister

Wobec treści kierowanych do mnie wniosków, a także z własnej inicjatywy, podejmuję szereg działań na rzecz ofiar przestępstw, w tym zwłaszcza osób pokrzywdzonych, które należą do grup najsłabszych, wymagających szczególnego zainteresowania i pomocy. Jedną z takich grup są dzieci. Ich sytuacja niejednokrotnie wymaga zarówno mojej reakcji na poziomie indywidualnym, jak i zmian o charakterze systemowym.

Spośród szeregu działań zmierzających do zahamowania fali przestępstw popełnianych na dzieciach i pomocy dzieciom, które stały się ofiarami przestępstw, w mojej ocenie, jednym z najistotniejszych jest monitorowanie sytuacji zagrożenia dzieci w Polsce w tym, szczegółowa i interdyscyplinarna diagnoza zjawiska przemocy, której ofiarami są osoby do 18 roku życia.

Urazy fizyczne wciąż pozostają najczęstszą przyczyną śmierci dzieci i młodzieży. W Polsce nie ma jednak ogólnokrajowego rejestru urazów, który pozwoliłby lepiej planować leczenie i rzetelnie ocenić problem.

Co więcej, wśród przyczyn hospitalizacji dzieci, znajdujemy urazy i zatrucia, które mogą być efektem zarówno przemocy, jakiej doświadczają dzieci, skutkiem umyślnego działania osób trzecich, w tym przemocy fizycznej i psychicznej ze strony osób pełniących funkcje opiekuńcze, jak urazy, które mogą być skutkiem prób samobójczych, również efektu maltretowania dzieci.

Nie mamy jednak szczegółowej wiedzy, jak wielka jest skala tego problemu. Z opublikowanego w dniu 10 grudnia 2008 r. raportu Światowej Organizacji Zdrowia (dalej: WHO) odnoszącego się do dzieci w wieku 0-18 lat pt: *World report on child injury prevention*, można wysnuć wniosek, że urazy skutkujące śmiercią u dzieci, spowodowane umyślnie, stanowią ok. 10% wszystkich urazów, jakim ulegają. Pani dr n. med. Marta Malinowska-Cieślik z Instytutu Zdrowia Publicznego, Uniwersytetu Jagiellońskiego Collegium Medicum w Krakowie, autorka badań pt: „Planowanie strategii prewencji urazów i promocji bezpieczeństwa dzieci w Polsce”, w ślad za

danymi WHO wskazuje, iż przemoc jest powodem urazów powodujących zgony 5% dzieci w Polsce w wieku od 0 do 14 lat.

Uwagę zwracam, że raporty Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) wskazują m.in. na problem zgonów dzieci z przyczyn zewnętrznych i pokazują dane dotyczące tego zagadnienia oraz dane odnoszące się do ilości zabójstw dzieci. Z danych tych jednak trudno wydobyć te, które ilustrują podniesiony problem, zwłaszcza, że GUS w swych statystykach wyodrębnia kilka grup wiekowych w sposób nie pozwalający na diagnozę problemu odnoszącego się do osób, których górna granica wiekowa wynosi 18 lat (w raportach widnieje grupa wiekowa 15-19 lat). Podobnie nie są pełną i systematyczną ilustracją podniesionego problemu dane z innych źródeł, m.in. raportów Państwowego Zakładu Higieny czy Instytutu Matki i Dziecka.

Nie jest zatem jasne, ile dzieci w Polsce odnosi obrażenia nie skutkujące śmiercią, a będące wynikiem przemocy (w tym urazy psychiczne), ile dzieci odnosi śmiertelne w skutkach obrażenia po doznanej przemocy (nie zakwalifikowane jako zabójstwa), nie jest czytelne - poza statystykami sądowymi - ile samobójstw jest przez dzieci popełnianych z powodu doznawanej przemocy.

Z analizy akt postępowań karnych, jaką wykonała w 2008 r. Prokuratura Krajowa w efekcie mojego wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, wynika, że przemoc fizyczna, kwalifikowana jako znęcanie, uszczerbek na zdrowiu czy naruszenie nietykalności cielesnej, polega na biciu dzieci po ciele rękami bądź innymi przedmiotami np. paskiem, kijem od szczotki czy kablem, popychaniu, szarpaniu, ciągnięciu za włosy, kopaniu, rzucaniu w dziecko przedmiotami, rozgniataniu dziecku jedzenia na twarzy, zmuszaniu do przebywania w określonych pomieszczeniach. Z doniesień organizacji zajmujących się przemocą m.in. wobec dzieci mieszkających na wsiach wynika, że sprawcy przemocy niejednokrotnie używają do bicia narzędzi, co niejednokrotnie skutkuje ciężkimi urazami fizycznymi. W wielu przypadkach przemoc fizyczna łączy się z przemocą psychiczną lub występuje sama przemoc psychiczna.

Zaznaczyć należy, że wskazane badania dotyczyły tylko przemocy stosowanej przez osoby pełniące funkcje opiekuńcze. Skala zarejestrowanych spraw karnych, wyodrębnionych według podanego klucza, w mojej ocenie nie odpowiada rzeczywistości: w 2007 r. w skali kraju zarejestrowano łącznie 8858 spraw. Tymczasem m.in. badania sondażowe wskazują na to, że do bicia dzieci przyznaje się 22% Polaków (wg. danych CBOS wskazywanych w *Raporcie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie* przyjętym przez Radę Ministrów w 2007 r.).

Badania naukowe wskazują, że zdrowotne reperkusje dotyczące dzieci w efekcie przemocy mogą być rozliczne i mogą rzutować na całe ich dorosłe życie. Uwagę zwracam, że psychiczne reperkusje dla pokrzywdzonych i społeczne koszty tego typu urazów, mogą być odmienne od skutków urazów nieumyślnych.

Dokładna diagnoza sytuacji, w mojej ocenie, pozwoli na zastosowanie adekwatnych środków i może przyczynić się do zmniejszenia liczby wypadków oraz urazów, a także ich skutków

zdrowotnych, w tym zgonów i niepełnosprawności u dzieci. Świadomość faktycznych przyczyn części urazów i zatruc u dzieci, może bowiem pomóc w zaplanowaniu strategii skutecznego ich zapobiegania, w tym, zaangażować w działania odpowiednie instytucje i organizacje.

Na opinie ekspertów odnoszące się do potrzeby stworzenia *systemu monitorowania losów dziecka*, w tym ustanowienia *tzw. Centralnego Rejestru Urazów Dzieci*, uwzględniającego informację o urazach niewypadkowych, wskazywałem w tegorocznym wystąpieniu do p. Jolanty Fedak Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W odpowiedzi Pani Minister zapowiedziała zmiany ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493) i zmianę regulacji prawnych w zakresie systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, których celem będzie przede wszystkim wzmocnienie systemu profilaktyki w najbliższym środowisku dziecka. Jednocześnie Pani Minister wskazała, że system monitorowania losów dziecka nie będzie miał charakteru centralnego rejestrowania urazów dzieci.

Z informacji, które posiadam wynika, że w dniu 5 czerwca 2007 r. odbyły się zorganizowane przez Ministerstwo Zdrowia oraz Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu konsultacje z Zespołem EHPR z Biura Europejskiego WHO, dotyczące realizacji Europejskiego Planu Działań na rzecz Środowiska i Zdrowia Dzieci (CEHAPE) w Polsce. Jedną z konkluzji z tego spotkania była konieczność utworzenia systemu rejestracji urazów dzieci.

Mając na względzie podniesione w niniejszym wystąpieniu kwestie, a także konkluzje z wskazanego spotkania, uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie Pani stanowiska w poruszonych kwestiach i udzielenie mi informacji, czy Ministerstwo Zdrowia przewiduje działania, które stanowiąby rozwiązanie przedstawionego problemu.



Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

MZ-ZP-D-073-13482-1/WS/09

Pan

Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 19 stycznia br., znak: RPO-595479-11/08/DK, dotyczące monitorowania przestępstw popełnianych na dzieciach, uprzejmie informuję, że podzielam Pana pogląd wskazujący na konieczność podjęcia szczególnych działań, umożliwiających ochronę dzieci przed przemocą ze strony osób dorosłych, często krewnych tych dzieci. Wyrażam przekonanie, iż niezbędne są też działania chroniące dzieci przed przemocą występującą w środowisku rówieśniczym. Przykładów występowania tych niepokojących zjawisk dostarczają nam liczne doniesienia medialne.

Przemoc jest zjawiskiem społecznym, nasilającym się w ostatnich czasach. Rzeczywiste rozmiary tego zjawiska są nieznane i trudne do ustalenia, najczęściej ze względu na okoliczności uniemożliwiające administracyjną, czy też instytucjonalną ingerencję w funkcjonowanie rodziny. W opinii Ministerstwa Zdrowia, ocena skali tego zjawiska wydaje się być możliwa poprzez przeprowadzenie głęboko przemyślanego badania, zrealizowanego na reprezentatywnej próbie. Pragnę zaznaczyć, że problem przestępstw przeciwko dzieciom jest trudny do oszacowania również ze względów kulturowych. Tak, jak informuje Pan w swoim wystąpieniu (powołując się na badania sondażowe wskazane w Raporcie z realizacji *Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*). 22% Polaków przyznaje się do bicia dzieci. Tymczasem w Polsce, trwają dyskusje (nawet na forum parlamentu) na temat dopuszczalnych form karcenia dzieci - z uwzględnieniem klapsów, które nie są niczym innym niż swoistą formą przemocy fizycznej. Wydaje się, że organem najbardziej predestynowanym do realizacji takiego badania jest Minister Pracy i Polityki Społecznej. Rejestry przestępstw przeciwko dzieciom, prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości, czy też rejestr urazów potencjalnie prowadzony przez Ministerstwo Zdrowia, mogą dostarczyć wyłącznie informacji na temat zdarzeń o charakterze szczególnie drastycznym, skutkujących wymuszoną okolicznościami potrzebą interwencji organów ścigania, czy też pracowników systemu ochrony zdrowia. W opinii Konsultanta Krajowego w dziedzinie chirurgii

dziecięcej, utworzenie rejestru urazów u dzieci mogłoby zwiększyć wiedzę dotyczącą epidemiologii, przyczyn oraz sposobów i miejsc leczenia urazów u dzieci. Należałoby jednak mieć na względzie dokładny cel i zakres działania takiego rejestru.

Ze względu na społeczny charakter zjawiska przemocy, a także brak realnych możliwości przeciwdziałania temu zjawisku, resort zdrowia koncentruje swoje działania na pomocy medycznej dzieciom - ofiarom przemocy. Dzieci, które doznały urazów, zarówno fizycznych jak i psychicznych, objęte są opieką zdrowotną, realizowaną w oparciu o przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027. z późn. zm.). Leczeniem dzieci, które doznały urazów zajmują się:

1. wszystkie oddziały chirurgii dziecięcej;
2. oddziały chirurgii urazowej (ortopedyczno-urazowe) dla dzieci;
3. oddziały chirurgii ogólnej i urazowej dla dorosłych trybie ratowania życia, jeśli niemożliwe jest udzielenie natychmiastowej pomocy w oddziale dziecięcym;
4. oddziały neurochirurgii dziecięcej w przypadku urazów czaszkowo-mózgowych;
5. oddziały intensywnej terapii (jeśli to konieczne) w szpitalach, do których przyjmowane są dzieci po urazach;
6. ambulatoria chirurgii dziecięcej i/lub urazowej;
7. Szpitalne Izby Przyjęć lub Szpitalne Oddziały Ratunkowe

Na podstawie przeprowadzonego badania dziecka, lekarz orzeka o stanie zdrowia dziecka i kwalifikuje przypadek chorobowy zgodnie z *Międzynarodową Klasyfikacją Chorób ICD-10*. W klasyfikacji tej występuje zespół maltretowanego dziecka, ujęty w ICD-10 jako T74, obejmujący krzywdzenie fizyczne, emocjonalne, seksualne, jak również zaniedbywanie dziecka. Stwierdzenie takiej jednostki jest równoznaczne z wpisaniem jej do karty chorobowej oraz koniecznością zgłoszenia tego faktu organom ścigania.

Każdy lekarz ma obowiązek zgłoszenia faktu podejrzenia przestępstwa wobec dziecka. Należy zaznaczyć, że zgodnie z polskim ustawodawstwem każdy ma społeczny obowiązek powiadomienia prokuratury lub policji o fakcie krzywdzenia dzieci, natomiast lekarz pełniący funkcję publiczną ma obowiązek prawny – art. 304 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89. poz. 555, z późn. zm.). W przypadkach podejrzenia o stosowanie wobec dziecka przemocy, lekarz jest zwolniony z obowiązku zachowania tajemnicy, zgodnie z postanowieniami art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. Nr 226, poz. 1943, z późn. zm.). Obowiązek taki wynika również z art. 12 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493). Informuję, że nie dysponujemy podstawami do wniosków, które mogłyby wskazywać na zaniechanie przez lekarzy obowiązków, wynikających z wyżej wymienionych przepisów. Nie wyklucza to możliwości

występowania przypadków, w których lekarze nie dokonają takiego zgłoszenia, zarówno organom ścigania, jak i przedstawicielom służb społecznych. Może to wiązać się z trudnościami w jednoznacznym określeniu podczas badania lekarskiego okoliczności powstania obrażeń u dziecka. Decyzję o zgłoszeniu podejrzenia krzywdzenia dziecka podejmuje lekarz po dokonaniu badania oraz zebraniu wywiadu od osoby, która zgłosiła się z dzieckiem na to badanie, W środowisku medycznym funkcjonują wzory pism, które umożliwiają zgłoszenie podejrzenia stosowania wobec dziecka przemocy. Według naszej wiedzy wzory takie popularyzuje Konsultant Krajowy w dziedzinie pediatrii. Jednocześnie, należy wskazać, że w programie szkolenia specjalizacyjnego lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, pediatrów, chirurgów dziecięcych a także średniego personelu medycznego, uwzględnione są zagadnienia dotyczące „zespołu dziecka krzywdzonego”. Wiedza o tym problemie jest przedmiotem publikacji w czasopismach naukowych i podręcznikach (między innymi - rozdział: Dziecko maltretowane w *Chirurgia dziecięca. Poradnik dla lekarzy pierwszego kontaktu*. Red. A. Wagner. PZWL 2003).

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego²⁹, w 2006 r. wystąpiło 1300 zgonów dzieci i młodzieży spowodowanych czynnikami zewnętrznymi, co stanowiło 27.8% liczby wszystkich zgonów w tej populacji. Analiza przyczyn nagłych zgonów dzieci i młodzieży wskazuje, że najczęściej zgonów następuje wskutek wypadków komunikacyjnych.

Częstą zewnętrzną przyczyną zgonów są również samobójstwa i samouszkodzenia oraz zabójstwa, w szczególności wśród osób w wieku 15-19 lat. Porównanie danych dotyczących zgonów z przyczyn zewnętrznych za lata 2004 i 2006 publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, wskazuje na obniżanie się wskaźnika tych zgonów u dzieci i młodzieży z 15,15/100.000 (2004 r.) do 14.75/100.00 (2006 r.).

W opinii Ministerstwa Zdrowia, właściwa współpraca pracowników systemu ochrony zdrowia i resortu polityki społecznej z organami ścigania pozwoli na, pełniejszą niż dotychczas, rejestrację przestępstw przeciwko dzieciom. Ministerstwo Zdrowia wyrażało i nadal wyraża wolę współpracy w tym względzie. Przykładem tego jest zaangażowanie Ministra Zdrowia w realizowane programy rządowe: *Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem bezpieczniej”*. Minister Zdrowia wspiera w tym zakresie inicjatywy podejmowane przez różne podmioty, wśród których można wskazać:

1) kampania „*Kochaj! Nie krzywdź! Pomóż!*”, zainicjowana przez Rzecznika Praw Dziecka;

2) *Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”* prowadzone przez Stowarzyszenie na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, w ramach którego funkcjonują:

²⁹ Rocznik Demograficzny 2008. GUS; Warszawa 2008

- a) Telefon dla Ofiar Przemocy w Rodzinie (0801-12-00-02) czynny: poniedziałek-sobota godz. 8.00-22.00, niedziele i święta godz. 8.00-16.00;
- b) Telefoniczna poradnia prawna (022-666-28-50) czynna: poniedziałek-wtorek godz. 17.00-21.00;
- c) Poradnia e-mailowa: niebieskalinia@niebieskalinia.info
- d) oraz podejmowane są interwencje w sytuacjach przemocy w rodzinie;

Działalność Stowarzyszenia na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” jest współfinansowana ze środków Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - agendy Ministra Zdrowia.

3) program *Dobry Rodzic - Dobry Start - program profilaktyki krzywdzenia małych dzieci* realizowany przez Fundację „Dzieci Niczyje”;

4) *Dziecięcy Telefon Zaufania Rzecznika Praw Dziecka* - numer telefonu oraz link do strony internetowej Rzecznika Praw Dziecka zostały zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia.

Odnosząc się do przywołanego w wystąpieniu Pana Rzecznika Europejskiego Planu Działań na rzecz Środowiska i Zdrowia Dzieci CEHAPE (*Children Environment and Health Action Plan for Europe*) należy wskazać, że stanowi on narzędzie służące kierowaniu krajowym procesem środowiskowym i zdrowotnym. CEHAPE daje podstawy do rozwoju kompleksowego zarządzania w celu poprawy zdrowia dzieci i młodzieży oraz zawiera propozycje działań mających na celu redukcję lub wyeliminowanie narażenia dzieci na zagrożenia środowiskowe, które mogą mieć wpływ na zdrowie od urodzenia do okresu młodzieńczego. Zasady zawarte w *Planie* tworzą ramy czterech Regionalnych Celów Priorytetowych, z czego drugi cel to m.in. ochrona i znaczące obniżenie skutków zdrowotnych wypadków i obrażeń ciała. Należy jednak zwrócić uwagę, że wynikająca z *Planu* potrzeba monitoringu w powyższym zakresie opiera się na istniejących bazach danych, zaś wskaźnikami w tym przypadku są takie wielkości jak: śmiertelność w wypadkach drogowych, śmiertelność wynikająca z niezamierzonych urazów (upadki, utonięcia, pożary, zatrucia) oraz w wyniku wypadków przy pracy.

Zgodnie z dostępną nam wiedzą, propozycja przygotowania rejestru urazów odnoszonych przez dzieci została zgłoszona (podczas spotkania przywołanego przez Pana Rzecznika) przez przedstawicieli Instytutu - Pomnika Centrum Zdrowia Dziecka. Jednak, z uwagi na brak środków, nie podjęto prac w tym zakresie. Jak wynika z informacji przekazanej przez Zakład Zdrowia Publicznego Instytutu - Pomnika Centrum Zdrowia Dziecka, w grudniu 2008 r. do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego skierowano projekt programu badawczego pn.: „*Polski rejestr wypadków dzieci*”.

Przedstawiając powyższe, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Zdrowia nie planuje w najbliższym czasie działań związanych z diagnozą i monitorowaniem sytuacji zagrożenia dzieci

przestępstwami. W naszej opinii, dane, jakimi aktualnie dysponujemy, pozwalają na zapewnienie dzieciom - ofiarom przemocy odpowiednich świadczeń medycznych. Uważamy też, że rozwiązanie problemu przemocy możliwe jest przede wszystkim poprzez edukację i zwiększenie wrażliwości ogółu społeczeństwa.

Z poważaniem

Z upoważnienia

MINISTRA ZDROWIA

PODSEKRETARZ STANU

/-/ Adam Fronczak

RPO-600259-III/08/DU

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Z publikacji prasowej powziąłem wiadomość o negatywnych dla uczniów konsekwencjach przesłuchań w charakterze świadków w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach nauczycieli. Ma to bezpośredni związek z przepisami z § 29 ust. 3 zdanie drugie i ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz.U. Nr 15, poz. 64 ze zm.), które stanowią, iż każdego ze świadków przesłuchuje się osobno na sali rozpraw, przesłuchanie odbywa się w obecności obwinionego, ma on prawo zadawać pytania i wypowiadać się, co do każdego zeznania świadka.

Przepis ten gwarantuje obwinionemu nauczycielowi skuteczną obronę jego praw i interesów. Niestety, poza ochroną przed konsekwencjami wypowiedzi na sali rozpraw, pozostawia ucznia (często nieletniego). Obowiązek składania zeznań przed komisją dyscyplinarną i uczestnikami postępowania, szczególnie obwinionym nauczycielem, może powodować u ucznia stres, pogłębiać urazy, wywoływać strach przed ewentualnymi negatywnymi skutkami złożonych zeznań itp. Niewątpliwie też przesłuchanie ucznia w obecności obwinionego nauczyciela ogranicza swobodę wypowiedzi świadka.

Moim zdaniem konieczne jest więc wprowadzenie zmian w przepisach powołanego rozporządzenia, które chroniłyby uczniów zeznających w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli, przed przykrymi następstwami tych zeznań, bez jednoczesnego, radykalnego ograniczania nauczycielom prawa do obrony.

Wydaje się, że uzasadnione byłoby dopuszczenie w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli możliwości przesłuchiwania uczniów w oddzielnym pomieszczeniu, bez bezpośredniego kontaktu w obwinionym, za to w obecności psychologa, rodzica lub innej zaufanej osoby. Propozycje regulacji prawnych w tym zakresie mogą być sformułowane z odpowiednim uwzględnieniem rozwiązań przewidzianych w art. 185a i art. 185b k.p.k.

Sygnalizując powyższy problem oraz działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister o rozważenie możliwości wprowadzenia sugerowanych zmian do przepisów rozporządzenia regulującego zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego w sprawach nauczycieli.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER EDUKACJI
NARODOWEJ**

DS - ZM-045- 8 /08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku!

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 23 października br. (pismo nr RPO-600259-III/08/DU), kierowane do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wprowadzenia zmian w przepisach rozporządzenia z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych i trybu postępowania dyscyplinarnego (Dz.U. Nr 15, poz. 64 ze zm.) uprzejmie informuję, że podzielałam Pana troskę o ochronę uczniów, zeznających w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli, przed przykrymi następstwami tych zeznań jak również o jednoczesną ochronę praw i interesów nauczycieli podczas postępowania dyscyplinarnego.

Informuję, że obecnie w Ministerstwie prowadzone są prace nad nowym rozporządzeniem w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego nauczycieli, zastępującym rozporządzenie dotychczas obowiązujące.

W projekcie rozporządzenia wprowadzone są zmiany wywołane nowelizacją przepisów prawa, w szczególności Karty Nauczyciela. Oprócz dostosowania rozporządzenia do aktualnego stanu prawnego projekt uwzględnia również zgłaszane uwagi i sugestie organów państwa oraz praktyków z dziedziny odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli.

Dziękując za propozycje, pragnę Pana zapewnić, że zostaną one uwzględnione w projekcie nowego rozporządzenia.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ Krystyna Szumilas

4.2. Ochrona przed demoralizacją i zwalczanie przestępczości nieletnich

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję, że po zapoznaniu się z przekazami medialnymi o zdarzeniach, jakie miały miejsce w Schronisku dla Nieletnich w Świdnicy w nocy z 17 na 18 lutego br., podjąłem z własnej inicjatywy czynności w sprawie. Uznałem, że zbadanie sprawy „buntu” w schronisku pozwoli wyciągnąć wnioski, które w przyszłości pomogą zminimalizować prawdopodobieństwo występowania takich zdarzeń w zakładach dla nieletnich. Z tych względów pracownicy mojego Biura prowadzili czynności mające na celu stwierdzenie, czy zdarzenia te miały związek z naruszeniami praw i wolności nieletnich, dodatkowo zaś - z uwagi na złożoność sprawy - wystąpiłem o informacje do właściwych organów.

Na część tych informacji nadal czekam. Jednakże charakter dokonanych już ustaleń obliguje mnie do niezwłocznego poinformowania o nich Pana Ministra.

Zidentyfikowanie jednej przyczyny „buntu” w Schronisku w Świdnicy jest mało prawdopodobne. W mojej opinii weryfikacji wymagają zatem trzy tezy, które należy traktować łącznie: 1/ udaremnienie ucieczki wychowanków, 2/brak opieki nad wychowankami na terenie internatu bezpośrednio przed ciszą nocną oraz 3/ niewłaściwe traktowanie nieletnich:

Ad. 1. Analiza zebranych informacji prowadzi do wniosku, że przeważają argumenty przeciwko tezie o udaremnieniu ucieczki jako przyczynie „buntu”, a nie takie, które za tą tezą przemawiają. Po pierwsze - zebrana w miejscu zdarzenia liczba nieletnich mogła obezwładnić wychowawcę i odebrać klucze nie czyniąc mu większej szkody. Po drugie - nieletni musieli mieć świadomość, że po obezwładnieniu wychowawcy będą mieli do sforsowania kolejne przeszkody (strzeżone wyjście z budynku). Po trzecie wreszcie -większości z 6 ucieczek ze Schroniska w roku 2005 dokonano w „sprzyjających” warunkach (przeprowadzanie z budynku do budynku, z warsztatów, na wycieczce w górach). Nawet z przyjętej wstępnie hipotezy, że nieletni byli nieskuteczni wobec wychowawcy i nie odebrali mu kluczy, gdyż nie chcieli zrobić mu krzywdy („zwabili” do świetlicy wychowawcę zastępującego na dyżurze innego, którego nie lubili) wynika

co prawda, że sam atak na wychowawcę był planowany, jednak równie dobrze mógł być próbą zemsty, nie zaś ucieczki.

Ad. 2. Teza o braku opieki nad wychowankami bezpośrednio przed ciszą nocną jest w zasadzie - w świetle zebranych dokumentów - udowodniona. Informacje z Księgi przebiegu służby nocnej w ostatnich 2 miesiącach przed zdarzeniem (od 17.12.05 r. do 18/19.02.06 r.) obrazują że między godz. 21 a 22 w Schronisku pozostaje jeden wychowawca na dwie grupy, czyli w całym obiekcie 2 wychowawców i strażnik (sporadycznie tylko - 3 wychowawców). Z rozkładu dnia w Schronisku wynika, iż cisza nocna obowiązuje od godz. 21, jednak informacja o przebiegu dyżurów wskazuje, że cisza nocna ogłaszana jest o godz. 22. Oznacza to, że w Schronisku aprobowany był stan permanentnego braku obsady wychowawców w okresie pełnej jeszcze aktywności wychowanków. Wychowawcy nie tylko nie przebywali z nieletnimi, ale nawet nie kontrolowali ich (nieletni „wezwali” wychowawcę do świetlicy „pod pretekstem”).

Ad. 3. Niewłaściwe traktowanie nieletnich: „pozaregulaminowe” traktowanie nieletnich i bicie nieletnich.

„Regulamin Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Świdnicy”, zatwierdzony przez Prezesa Sądu Okręgowego w Świdnicy dnia 2.09.2002 r., określa „dodatkowy” sposób wykorzystywania izby przejściowej. Paragraf 28 ust. 4b) Regulaminu stanowi bowiem, że mogą tam być umieszczeni również wychowankowie: „wymagający okresowej izolacji z uwagi na stwarzane przez nich trudności wychowawcze oraz zagrażający bezpieczeństwu własnemu i innych”. Tymczasem § 24 ust.1 pkt 4 w zw. z § 34 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz.U. Nr 124, poz. 1359) wskazuje jedynie drugą z tych przesłanek jako podstawę odosobnienia wychowanka na czas określony, tj. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w zakładzie. Powoduje to istotne dla praw nieletnich następstwa:

- stworzono dodatkową nieznaną przepisom ustawy i rozporządzenia karę,

- utrwalenie się w zakładach dla nieletnich praktyki, że umieszczenie w izbie izolacyjnej, jako jeden z określonych prawem środków przymusu bezpośredniego, nie jest w ogóle stosowane. Zastosowanie tego środka wymagałoby, zgodnie z obowiązującym w tym zakresie rozporządzeniem z dnia 1 lutego 2005 r., szczegółowego dokumentowania i analizy przyczyn zastosowania środka przymusu. Podstawowe wymogi związane ze stosowaniem tych środków określają przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.), przy czym art. 95a § 2 ustawy zastrzega wyraźnie, że środków przymusu nie można traktować jako kary.

W efekcie, umieszczenie w izbie przejściowej stosowane jest niejako zastępczo wobec izolatki i wyraźnie nadużywane. W Schronisku w Świdnicy w ostatnim roku zanotowano 66 takich przypadków, przy czym 48 - ze względów „wychowawczych”.

Podkreślenia wymaga, że nie jest jasne w jakich okolicznościach, a także w jaki sposób stosowany jest ten środek.

„Regulamin schroniska”, dokument wcześniejszy niż Regulamin z 2.09.02 r., w cz. 4 zatytułowanej „Ocena wychowanków” zawiera z kolei „dodatkowe” kary i nagrody. Można je określić jako pozaregulaminowe z dwóch powodów: wychodzą one poza katalog środków dyscyplinarnych ustalony w rozporządzeniu w sprawie zakładów..., a sam „Regulamin schroniska” nie spełnia wymogów § 14 ust. 2 tego rozporządzenia. Dobór tych kar ujawnia natomiast zakres, w jakim indywidualne programy resocjalizacji i praca wychowawcza z nieletnimi zastępowana jest przez TV, filmy wideo i gry telewizyjne - brak dostępu do nich jest karą.

Zebrana dokumentacja nie pozostawia wątpliwości co do tego, że w Schronisku dochodziło do licznych przypadków niewłaściwego traktowania (bicia) nieletnich. Wyjaśnienia wymaga także traktowanie nieletnich przejętych bezpośrednio po zdarzeniu przez policję świdnicką.

Prokuratura Rejonowa w Świdnicy prowadzi odrębne śledztwo, które ma wyświecić, czy w Schronisku dochodziło do naruszenia praw wychowanków (1. Ds. 522/06/SP). Z rozmowy telefonicznej z Prokuratorem Rejonowym przeprowadzonej w dniu 20.03.06 r. wynika, że postępowania jeszcze się nie skończyły, niemożliwe jest zatem jeszcze przeprowadzenie badania aktowego.

Stwierdzić zatem muszę, że pełna analiza wszystkich informacji o przyczynach zdarzenia w Schronisku w Świdnicy jest jeszcze - na tym etapie - niemożliwa.

Odrębną sprawą którą pragnę zasygnalizować jest legalność umieszczania i przebywania nieletnich w Schronisku w Świdnicy.

Umieszczenie nieletniego w schronisku powinno spełniać wszelkie rygory, jakie standardy ochrony praw człowieka wiążą z pozbawieniem wolności. Zgodnie z art. 41 ust.1 Konstytucji RP pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie, zaś art. 41 ust. 3 Konstytucji ustanawia dodatkowe gwarancje wolności osobistej na wypadek zatrzymania w związku z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego przez prawo. Artykuł 5 ust. 1 lit d Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dopuszcza pozbawienie wolności nieletniego jedynie na podstawie zgodnego z prawem orzeczenia sądu.

Sędzia wizytujący Schronisko w Świdnicy w końcu grudnia 2005 r. badał akta wszystkich wychowanków pod kątem legalności ich umieszczenia i pobytu (wówczas przebywało tam 46 z 47 umieszczonych - jeden „nie powrócił” po przepustce). Nie jest jasne, czy sędzia sprawdzał dokumentację wszystkich przebywających wówczas w Schronisku wychowanków. Stwierdzone naruszenia dotyczyły 13 nieletnich. Naruszenia te dotyczyły także 3 spośród 10 nieletnich uczestniczących w zdarzeniach w nocy z 17 na 18 lutego br. - Daniela S., Dawida M. i Marcina Ż.

W przypadkach opisanych w sprawozdaniu sędziego jako „a”, „b” i „d” nieletni zostali umieszczeni w schronisku bez podstawy prawnej, co kwalifikuje te sprawy do skargi do Trybunału Praw Człowieka oraz podjęcia działań wobec orzekających sędziów.

W pozostałych 10 opisanych przypadkach nieprzekazywanie dokumentacji do schroniska lub zbyt późne jej przekazywanie sprawiało, że pobyt nieletniego w schronisku przestał być legalny (art. 27 § 3, § 4, § 6 oraz § 7 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich). Dotyczy to zarówno postanowień o umieszczeniu w schronisku z nakazem przyjęcia, jak i postanowień umożliwiających przedłużenie pobytu po trzymiesięcznym dopuszczalnym okresie zatrzymania. Przekroczono nawet termin maksymalnego pobytu przedłużony przez Sąd Okręgowy ponad rok (przypadek „m”). Nie określono czasu umieszczenia w schronisku (przypadek „h”), nie były przesyłane do schroniska wyroki sądów pierwszej instancji („c”, „g”, „l”, „i”, „k”), a także apelacyjnych (przypadek „e”, „l”), co uniemożliwiało ocenę, czy pobyt powinien być kontynuowany.

Stwierdzony stan rzeczy, wskazujący na rażące naruszenia prawa, obliguje mnie do przedstawienia następujących wniosków:

1. Konieczne jest pilne przeprowadzenie lustracji dotyczącej procedury umieszczeń nieletnich w schroniskach i przedłużania pobytu w nich. Prawo do wolności osobistej jest podstawową wartością konstytucyjną. Jest ono wyposażone w szczególnie silne gwarancje konstytucyjne; a jego pogwałcenie pociąga za sobą poważne konsekwencje (art. 41 ust. 5 Konstytucji RP). Obowiązujące przepisy wymagają aby sprawy, w których nieletnich umieszczono tymczasowo w schronisku były przez sądy traktowane jako szczególnie pilne (§ 264 ust. 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych). Z kolei narzędziem dla szybkiego uporządkowania i nadzorowania tej problematyki mogą być wykazy „Nsch” prowadzone w sądach rodzinnych, w których powinny być zbierane wszelkie aktualne informacje o umieszczeniu, przedłużeniu pobytu, jak i zwolnieniu nieletniego ze schroniska (§ 279 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji sekretariatów sądowych...). W tym kontekście pod rozważę poddaję także potrzebę odpowiedniego uzupełnienia § 2 ust. 2 Załącznika Nr 2 do rozporządzenia w sprawie zakładów..., który powinien określać zawartość akt dokumentujących pobyt nieletniego w zakładzie.

2. Opisywana wyżej praktyka umieszczania w izbie przejściowej w celach wychowawczych, a także stosowania innych „pozaregulaminowych” kar występuje nie tylko w Schronisku w Świdnicy. Oznacza ona, że w zakładzie realizowany jest „ukryty” program, zaś nieletni słusznie uważają takie traktowanie za nieregulaminowe. Praktyka ta w istocie nie ma przecież jasno określonych reguł.

3. Zgodnie z art. 49 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich nieletni, który został umieszczony w schronisku musi mieć obrońcę. Aby poddać pełnej ocenie jakość działań obrońców nieletnich, należałoby zbadać dokumentację spraw sądowych. Przypadki nieletnich umieszczonych w schronisku bezprawnie wskazują jednak, że wykonywanie art. 49 jest nieskuteczne lub pozorowane.

4. Niezbędne wydaje się również przeprowadzenie - w oparciu o zgromadzoną w Ministerstwie dokumentację zdarzeń nadzwyczajnych - pogłębionej analizy, która pozwoli zidentyfikować warunki, w jakich dokonywano w ostatnim roku uciezek ze schronisk i zakładów poprawczych. Ze szczególną dociekliwością zbadać należy kwestię nadzoru oraz pracy z wychowankami w godzinach wieczornych. Sytuacja w innych schroniskach i zakładach może być bowiem podobna, jak w schronisku w Świdnicy, gdzie ucieczki z budynku internatu były względnie rzadkie, jednak część z nich wiązano już wcześniej z brakiem dostatecznego nadzoru.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Pana Ministra o podjęcie działań zmierzających do usunięcia wskazanych naruszeń praw nieletnich oraz o stanowisko w sprawie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

Warszawa, 8.05.2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DWOiP III 073-17/06

Pan
dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Doktorze,

Odpowiadając na Pana pismo z dnia 5 kwietnia 2006 r. nr RPO-525930-06/XI/XX, w sprawie wydarzeń w Schronisku dla Nieletnich w Świdnicy, pragnę przedstawić wyniki ustaleń dokonanych przez pracowników Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w dniach 19 i 20 lutego 2006 r. oraz informację o podjętych czynnościach w trybie nadzoru.

W nocy z 17 na 18 lutego 2006 r. w Schronisku dla Nieletnich w Świdnicy w dwóch grupach schroniskowych przebywało 21 nieletnich, którzy uczestniczyli w zdarzeniu i 20 pozostałych w kolejnych dwóch grupach -nie biorących udziału w zdarzeniu.

Wychowankowie jednej z grup wychowawczych schroniska, liczącej 10 nieletnich, zaplanowali zbiorową ucieczkę. Organizacją tej ucieczki zajmowało się 7-u z nich. Planowali obezwładnić wychowawcę i strażnika, otworzyć drzwi wyjściowe z budynku oraz zbiec. Plan ich nie powiódł się, gdyż zaatakowany wychowawca zdołał podjąć skuteczne działania obronne.

Wobec niepowodzenia pierwotnych zamiarów, nieletni zabarykadowali drzwi wejściowe do grupy i podpalili je w celu osłabienia ich konstrukcji. Pożar, rozprzestrzenił się bardzo szybko i zmusił ich do wycofania się do sąsiedniej grupy. Połączone dwie grupy liczyły 21 nieletnich. W ten sposób 7-u organizatorów włączyło pod przymusem pozostałych wychowanków do rozwijającej się akcji.

Inni wychowankowie - 20 nieletnich z grup schroniskowych i 53 nieletnich z grup zakładowych - nie dołączyli do tego nadzwyczajnego zdarzenia.

Struktura czynów karalnych, których popełnienie stało się przyczyną umieszczenia nieletnich w Schronisku w Świdnicy, kształtowała się następująco:

- czyny karalne z użyciem przemocy - agresja skierowana na osoby, przeciwko życiu lub zdrowiu - około 26% nieletnich,
- czyny karalne przeciwko mieniu - interesom majątkowym innych osób -około 72 %,
- pozostałe czyny karalne, w tym przeciwko ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii - około 2%.

Wśród wymienionych wyżej 7-u nieletnich, będących organizatorami ucieczki, 4 nieletnich - to osoby umieszczone w schronisku pod zarzutem popełnienia czynów karalnych przeciwko zdrowiu i życiu, 2 osoby - o czyny karalne przeciwko mieniu, a 1 - przeciwko mieniu oraz ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii.

Pragnę zaznaczyć, że w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego, polegającego m.in. na przeprowadzeniu przez sędziego i wizytatora z Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji kilkunastu rozmów z nieletnimi sprawcami wydarzenia oraz rozmów z Prezesem Sądu Okręgowego w Świdnicy, wizytatorami Okręgowego Zespołu Nadzoru Pedagogicznego we Wrocławiu, kadrą kierowniczą i pracownikami Schroniska dla Nieletnich, nie stwierdzono, aby próba zorganizowania ucieczki miała jeszcze inny kontekst świadczący o buncie ze względu na złe traktowanie, czy zemście względem wychowawców. Aktualnie prowadzone są dalsze czynności wyjaśniające w trybie nadzoru w celu ustalenia rzeczywistych przyczyn, leżących po stronie zarówno pracowników Schroniska jak i nieletnich organizatorów tego niepokojącego zdarzenia.

Jednocześnie chciałbym poinformować Pana Rzecznika, że Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji wystąpił do Prezesa Sądu Okręgowego w Świdnicy o objęcie Schroniska szczególnym nadzorem oraz do Prokuratora Okręgowego w Świdnicy o prowadzenie postępowania wobec nieletnich pod nadzorem służbowym. O wynikach tych działań oraz toku postępowania Departament informowany jest systematycznie. Dodatkowo - wyniki postępowania prokuratorskiego przesyłane są do wiadomości do Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej w Warszawie oraz Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu.

Podkreślić należy, że wykonane czynności pozwalają na stwierdzenie, że umieszczenie tych nieletnich, którzy byli organizatorami ucieczki w schronisku dla nieletnich, nastąpiło przy kumulatywnym spełnieniu warunków, o których mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109) i wynikało z konieczności ich izolacji od obecnego środowiska z uwagi na charakter popełnianych czynów oraz zagrożenie społeczne. W zbadanych aktach tych 7-u nieletnich organizatorów zdarzenia nie stwierdzono braku dokumentów, o których mowa w § 49 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. Nr 124, poz. 1359). W tym zakresie nie doszło do naruszenia przepisów.

Odnosząc się z kolei do kwestii działalności Schroniska dla Nieletnich w Świdnicy, o której mowa w sprawozdaniu z kontroli Schroniska dla Nieletnich w Świdnicy, przeprowadzonej w dniach 20, 22 i 28 grudnia 2005 r. przez sędziego Sądu Rejonowego w Świdnicy, należy pokreślić,

że nie stwierdzono nieprawidłowości w pracy schroniska. Podniesione w piśmie Pana Rzecznika zarzuty, dotyczące nieprawidłowości w zakresie oceny legalności umieszczania i pobytu w schronisku nieletnich w przypadkach wymienionych przez sędziego, który przeprowadził w lutym kontrolę, z uwagi na ich charakter stały się podstawą dogłębnych czynności sprawdzających, których przeprowadzenie poleciłem Departamentowi Sądów Powszechnych. Pragnę jednak zwrócić uwagę, że wymienione kwestie jedynie w niewielkim zakresie mogą być przedmiotem czynności w trybie nadzoru administracyjnego, gdyż wiążą się z oceną merytorycznej prawidłowości orzeczeń sądowych.

Odnosząc się do dalszych z podnoszonych przez Pana Rzecznika kwestii uprzejmię nadmieniam, że zespół badający okoliczności zdarzenia również uzyskał informacje wskazujące na niewłaściwe traktowanie nieletnich oraz naruszanie ich praw, w tym i tych, które związane są z umieszczaniem wychowanków w izbach przejściowych. Weryfikacja tych informacji nastąpi po zakończeniu stosownych badań w zakresie stanu przestrzegania regulaminów i praw nieletnich oraz egzekwowania ich obowiązków przez pracowników.

Na obecnym etapie postępowania wyjaśniającego brak przesłanek do przyjęcia, że zdarzenie, do którego doszło, było wynikiem nieprawidłowości w funkcjonowaniu Schroniska w Świdnicy. Ujawnione okoliczności wskazują na zaistnienie zorganizowanej przez nieletnich akcji, której oznak nie dało się z odpowiednim wyprzedzeniem dostrzec lub przewidzieć. Do takich ustaleń doszły niezależnie od siebie pracujące dwa zespoły: zewnętrzny - składający się z pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości i wewnętrzny - z pracowników Schroniska rozszerzony o wizytatorów nadzoru pedagogicznego przy Sądzie Okręgowym we Wrocławiu.

Analiza Księgi przebiegu służby nocnej za okres od 17 grudnia 2005 r. do 19 lutego 2006 r., w istocie wskazuje na pracę Schroniska tylko w niezbędnej obsadzie kadrowej, co w sposób oczywisty prowadziło do zmniejszenia kontroli nad nieletnimi. Jakkolwiek ustalenia te nie dają podstaw do przeprowadzenia tezy o braku opieki nad wychowankami, to jednak kwestie te stały się przedmiotem zainteresowania ze strony nadzoru i podjęte zostały czynności w celu wyeliminowania takiego stanu rzeczy.

Uwzględniając powyższe okoliczności, Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości podjął w ramach nadzoru działania prowadzące dla usprawnienia funkcjonowania placówki w Świdnicy. W wyniku tych działań opracowany został program naprawczy w zakresie przeciwdziałania ucieczkom, zatwierdzony w dniu 9 lutego 2006 roku przez Radę Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Świdnicy pod nadzorem Okręgowego Zespołu Nadzoru Pedagogicznego przy Sądzie Okręgowym we Wrocławiu. Aktualnie jest on w toku wdrażania. Kwestie związane z funkcjonowaniem tej placówki są traktowane priorytetowo.

Jednocześnie pragnę poinformować Pana Rzecznika, że - mając na uwadze dobro nieletniego - opracowano dla wszystkich schronisk dla nieletnich dodatkowy harmonogram kontroli

(planowanych w okresie od marca do czerwca 2006 r.) na podstawie § 101 wymienionego rozporządzenia, obejmujący w szczególności stan przestrzegania praw i obowiązków nieletnich.

Przedstawiając powyższe informacje o wynikach ustaleń oraz o podjętych czynnościach w trybie nadzoru, chciałbym podziękować Panu za zainteresowanie problematyką nieletnich oraz prawidłowością funkcjonowania zakładów dla nieletnich.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

/-/ Andrzej Kryże

SEKRETARZ STANU

RPO-487004-II/04/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze

Wobec faktu, iż nadal trwają prace powołanego w dniu 1 grudnia 2005 r. przez Pana Zespołu nr 29 do spraw nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, którego zadaniem jest opracowanie ostatecznej wersji projektu ustawy, pragnę przekazać kilka uwag de lege ferenda, dotyczących obecnie obowiązującej ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Z 2002 r., Nr 11 poz.109, sprost. Nr 58, poz.542).

I. Zasadnicze wątpliwości budzi - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - nie przyznanie przez ustawodawcę pokrzywdzonemu prawa strony (jego interesy może reprezentować jedynie prokurator, jako rzecznik interesu społecznego), co powoduje ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego do wnoszenia środków odwoławczych i odbiera postępowaniu walor kontradiktoryjności.

Uprawnienia, które może realizować pokrzywdzony samodzielnie, już w toku postępowania, w praktyce ograniczają się głównie do możliwości uczestniczenia w rozprawie (art.30 § 6 u.p.n.), a w toku postępowania wyjaśniającego: zgłaszania wniosków dowodowych (art. 35 § 3 u.p.n.), przejrzania akt sprawy i sporządzenia z nich odpisów (art.36 § 2 u.p.n.), a także złożenia zażalenia na czynności naruszające prawa pokrzywdzonego (art.38 § 1 u.p.n.). Jednak nawet i te uprawnienia wydają się w praktyce trudne do realizacji, bowiem nie ma wyraźnych przepisów nakazujących zawiadomienie pokrzywdzonego o terminach rozprawy (art.51 § 1 u.p.n.).

Z podobną niekonsekwencją spotykamy się w przypadku możliwości zaskarżenia na podstawie w art. 21 § 2 u.p.n., postanowienia o niewszczygnięciu oraz umorzeniu wszczętego postępowania. Uprawnionym do wnoszenia zażaleń, w oparciu o art. 21 § 3 u.p.n., jest w tym wypadku jedynie pokrzywdzony czynem karalnym nieletniego. Poza regulacją prawną pozostają pokrzywdzeni zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji.

Należy podkreślić, że istotne znaczenie dla realizacji zadań i wyniku postępowania wyjaśniającego a także zapewnienia minimum kontradiktoryjności, ma udział w nim pokrzywdzonego.

Na uwagę zasługuje również, że Sąd Najwyższy wypowiedział się przeciwko dopuszczalności kasacji pokrzywdzonego od postanowienia sądu drugiej instancji, oddalającego zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania na podstawie art. 21 § 2 u.p.n. (postanow. SN z 24.07.1997 r. I CKN 479/97, OSNC 1998/1/12).

II. W kwestii możliwości składania zażaleń w toku postępowania wyjaśniającego, należy zauważyć, że pokrzywdzony nie dysponuje prawem zaskarżenia postanowień, o których mowa w art. 42 u.p.n. W efekcie, osoby pokrzywdzone czynem o dużym ciężarze gatunkowym, popełnionym przez nieletniego, nie mogą złożyć zażalenia na postanowienie o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu opiekuńczo-wychowawczym lub poprawczym.

Zaznaczyć też należy, że pokrzywdzony w toku postępowania opiekuńczo-wychowawczego lub poprawczego nie może np. zaskarżyć orzeczenia sądu w przedmiocie zastosowania środka poprawczego czy wychowawczego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2.06.1999 r. V KZ 24/99, Prok.i Pr. 2000/1/13).

Reasumując, osoby pokrzywdzone są w postępowaniu w sprawach nieletnich traktowane de facto jako świadkowie wzywani na rozprawę wyłącznie wtedy, gdy nieletni zeznaje odmiennie, natomiast nieletni, jeżeli nawet na sali sądowej wyrażają skruchę za popełniony czyn, czynią to bez uczestnictwa pokrzywdzonego.

Dobro nieletniego sprawcy nie może w każdym przypadku usprawiedliwić ograniczenia praw pokrzywdzonego zwłaszcza, gdy nie stoją w sprzeczności z funkcją wychowawczą postępowania.

Co więcej, pozbawienie pokrzywdzonego czynem karalnym nieletniego lub zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji uprawnień strony, w toku postępowania regulowanego przez przepisy u.p.n., może stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady prawa do sądu, określonej w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W związku z powyższym, stosownie do art. 16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147) uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie uwzględnienie przedłożonych uwag w toku prac nad projektem ustawy dotyczącej postępowania w sprawach nieletnich. Będę wdzięczny za stanowisko Pana Ministra w tej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

DLP-I-0760-8/06

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo RPO-487004-II/04/DK z dnia 17 sierpnia br., dotyczące praw pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich i zawierające uwagi w kontekście trwających obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad nowelizacją ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich uprzejmie informuję, że właśnie zostały ukończone prace nad opracowaniem projektu ustawy - Kodeks nieletnich.

Obecnie obowiązująca procedura dotycząca nieletnich nie jest jednolita. Zastosowanie w niej mają, po pierwsze - przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 209 t. jedn. z późn. zm.), po drugie - przepisy Kodeksu postępowania cywilnego i przepisy Kodeksu postępowania karnego, do których odsyła ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Projektowany Kodeks nieletnich odchodzi od wskazanej niejednorodności procedury oraz podziału postępowania na wychowawcze i poprawcze. Stanowi kompleksową, autonomiczną regulację z nielicznymi tylko odesłaniami do przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Kodeks nieletnich przewiduje dalsze, w porównaniu z obowiązującą ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich, rozszerzenie uprawnień pokrzywdzonego.

Na gruncie poszczególnych instytucji procesowych przewiduje się następujące zmiany:

- obok wymaganych - jak obecnie - wniosku lub zgody pokrzywdzonego na skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego, proponuje się wyraźny zapis, że pokrzywdzony może w każdej chwili wycofać się z mediacji,
- środki wychowawcze w postaci zobowiązania do naprawienia szkody, wykonania określonych prac lub świadczeń na rzecz pokrzywdzonego, przeproszenia pokrzywdzonego, będzie można nałożyć na nieletniego również w razie warunkowego umorzenia postępowania,
- w zakresie uprawnień pokrzywdzonego do zaskarżania orzeczeń kończących postępowanie, dotychczasowe prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o niewszczygnięciu postępowania

oraz o umorzeniu postępowania, zostało rozszerzone o prawo zaskarżenia orzeczenia stwierdzającego niewykazywanie przez nieletniego przejawów demoralizacji,

- w sprawach o czyn ścigany z oskarżenia prywatnego lub na wniosek wszczęcie postępowania następuje na wniosek pokrzywdzonego, a nie - jak dotychczas - ze względu na potrzebę ochrony pokrzywdzonego,
- pokrzywdzony, w myśl projektowanych przepisów, uzyskałby prawo nie tylko do udziału w rozprawie, ale również do udziału w posiedzeniu, na którym może zapadnąć orzeczenie kończące postępowanie, chyba że sąd postanowiłby ze względów wychowawczych o prowadzeniu rozprawy lub posiedzenia pod nieobecność pokrzywdzonego. W razie braku prawidłowego zawiadomienia pokrzywdzonego o terminie rozprawy lub posiedzenia, niestawiennictwo pokrzywdzonego wstrzymywałoby bieg postępowania,
- orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, jeżeli nie było ogłaszane, albo przy jego ogłoszeniu nie był obecny pokrzywdzony ani jego pełnomocnik, byłoby doręczane pokrzywdzonemu,
- pokrzywdzony, obok uprawnień do zgłaszania wniosków dowodowych w postępowaniu wyjaśniającym oraz prawa do przeglądania akt i robienia z nich odpisów (z wyłączeniem wywiadów środowiskowych i opinii o nieletnim) uzyskałby prawo do wnoszenia o uzupełnienie postępowania dowodowego przez dokonanie określonej czynności,
- pokrzywdzony, jako osoba uczestnicząca w postępowaniu, uzyskałby prawo do pouczenia przez sąd o prawach i obowiązkach,
- pokrzywdzony, za zezwoleniem sędziego, mógłby uczestniczyć w czynności wysłuchania nieletniego poza rozprawą lub posiedzeniem,
- pokrzywdzony czynem przeciwko wolności seksualnej, który nie ukończył 15 lat, co do zasady, mógłby być przesłuchiwany w postępowaniu tylko jeden raz. Obecnie podobne rozwiązanie istnieje tylko na gruncie postępowania poprawczego poprzez odpowiednie zastosowanie art. 185a Kodeksu postępowania karnego,
- przewiduje się nowy sposób zakończenia postępowania w sprawie nieletniego, a mianowicie poprzestanie na ustnym ostrzeżeniu. Rozstrzygnięcie takie mogłoby nastąpić wyłącznie po naprawieniu szkody,
- przewidziane w projekcie dobrowolne poddanie się przez nieletniego odpowiedzialności bez przeprowadzania postępowania dowodowego mogłoby nastąpić jedynie przy braku sprzeciwu pokrzywdzonego, jeżeli ten stawił się na rozprawę, a nieletni uzgodnił z pokrzywdzonym sposób naprawienia szkody,
- nieletni, który ukończył 13 lat, za zgodą przedstawiciela ustawowego będzie mógł zawrzeć z pokrzywdzonym ugodę zobowiązującą do zaspokojenia roszczeń majątkowych pokrzywdzonego,

- pokrzywdzony i jego pełnomocnik, jeżeli o to wniosą, będą mogli zabrać głos podczas rozprawy, w tym również po wznowieniu przewodu sądowego.

Projektowane regulacje stanowią więc znaczne rozszerzenie uprawnień pokrzywdzonego w porównaniu z tymi, które pokrzywdzony ma obecnie w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Przydanie pokrzywdzonemu wszystkich praw strony w postępowaniu w sprawach nieletnich jest zbędne i odbyłoby się ze szkodą dla celów tego postępowania i przede wszystkim jego sprawności. Pamiętać bowiem należy, że mimo tendencji do surowej represji wobec osób naruszających porządek prawny, postępowanie w sprawach nieletnich nie jest postępowaniem karnym i reakcja na niezgodne z prawem zachowanie nieletniego nie ma charakteru kary, niezależnie od tego, że wiąże się z pewną słuszną dolegliwością dla nieletniego. W tym świetle nie ma uzasadnienia dla wyposażenia pokrzywdzonego np. w prawo do wpływania, w szczególności poprzez apelację, na rodzaj orzekanych wobec nieletniego środków wychowawczych. W nowoprojektowanych przepisach są przewidziane takie uprawnienia pokrzywdzonego, które umożliwią mu wpływ na postępowanie dowodowe i prawo do zaspokojenia materialnych roszczeń już w postępowaniu w sprawie czynu karalnego nieletniego, a więc bez odsyłania pokrzywdzonego do niekiedy żmudnego procesu cywilnego.

W pozostałym zakresie udział pokrzywdzonego w postępowaniu jest zbędny, jako że nie dotyczy bezpośrednio jego interesów. Pamiętać należy, że postępowanie z nieletnimi to również postępowanie wykonawcze, trwające nieraz wiele lat, którego głównym celem jest i musi być wychowanie nieletniego i wdrożenie go do przestrzegania norm prawnych. Trudno wyobrazić sobie udział pokrzywdzonego w tymże postępowaniu i np. zawiadamianie go o posiedzeniach wykonawczych, zarządzanych nawet kilka lat po uprawomocnieniu się postanowienia, doręczanie postanowień wydawanych w postępowaniu wykonawczym poza rozprawą etc.

Przeciwko przyznaniu pokrzywdzonemu prawa strony w postępowaniu dotyczącym nieletnich przemawiają także argumenty natury systemowej. Zwrócić uwagę należy, iż w postępowaniu karnym, na etapie postępowania przed sądem, pokrzywdzony nie staje się stroną z tej tylko przyczyny, że jest ofiarą przestępstwa. Niezbędne jest jeszcze oświadczenie pokrzywdzonego złożone do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej. Nie ma powodów, aby pokrzywdzony przez nieletniego miał szerszy zakres uprawnień w stosunku do pokrzywdzonego przez osobę dorosłą.

Pokrzywdzony dąży zwykle do uzyskania naprawienia szkody wyrządzonej czynem karalnym. Satysfakcja pokrzywdzonego z przywróconego orzeczeniem sądu poczucia sprawiedliwości i porządku prawnego najczęściej zależy od uzyskania zaspokojenia pretensji materialnej. Należy podkreślić, że projekt Kodeksu nieletnich znacząco rozszerza możliwość zaspokojenia słuszných roszczeń pokrzywdzonego, uzależniając wiele korzystnych dla nieletniego rozstrzygnięć od naprawienia szkody pokrzywdzonemu.

Odnosząc się do uwag dotyczących obowiązującej ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich podnieść należy, że nie wydaje się trafna uwaga o braku regulacji zapewniających zawiadomienie pokrzywdzonego o terminach rozprawy. Zgodnie z art. 30 § 4 u.p.n. pokrzywdzony może być obecny na rozprawie. Odpowiednio, na zasadzie art. 20 u.p.n., stosowanie przepisów art. 117 § 1 k.p.k. i art. 148 P 1 k.p.c. wymaga zatem zawiadomienia go o terminie rozprawy. Faktem jest natomiast, że ustawodawca nie precyzuje skutków prawnych braku wiadomości o powiadomieniu pokrzywdzonego o rozprawie. Ogólne odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów procedury cywilnej i karnej nie reguluje tej kwestii jednoznacznie zważywszy, że ewentualne przeprowadzenie rozprawy bez otrzymania przez sąd potwierdzenia odbioru zawiadomienia przez pokrzywdzonego nie będzie miało w praktyce wpływu na przebieg samego postępowania rozpoznawczego i to tym bardziej, że pokrzywdzonemu nie przysługuje apelacja.

Mając powyższe na względzie, w projekcie Kodeksu nieletnich reguluje się wprost prawo pokrzywdzonego do obecności - jak już wskazano - nie tylko w rozprawie, ale i w posiedzeniu, na którym może zapaść orzeczenie kończące postępowanie i obowiązek powiadomienia go o terminie rozprawy lub takiego posiedzenia. Przewiduje się nadto, że nieobecność pokrzywdzonego, prawidłowo powiadomionego, nie wstrzymuje biegu postępowania. Przedstawiając projektowane regulacje w zakresie postępowania w sprawach nieletnich, a dotyczące podniesionych przez Pana Rzecznika zagadnień związanych z pozycją pokrzywdzonego uprzejmie informuję, że z przedstawieniem projektowanych rozwiązań oczekiwałem na zakończenie prac nad projektem Kodeksu nieletnich.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia

MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

/-/ Andrzej Duda

PODSEKRETARZ STANU

Warszawa, 7 marca 2008 r.

Pan
Prof. dr hab. Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Problem pozycji procesowej pokrzywdzonego, jak Panu wiadomo, jest przedmiotem mojego ciągłego zainteresowania. Niedawno występowałem do Pana w sprawie rozważenia potrzeby zainicjowania nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego, mającej na celu legislacyjne umocnienie pozycji pokrzywdzonego (RPO-547812-II/06/DK).

Należy zatem zwrócić Pana uwagę na konieczność równoległego wzmocnienia pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego przez przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Z 2002 r., Nr 11 poz.109, sprost. Nr 58, poz.542). Obecnie obowiązująca ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej u.p.n.) z perspektywy uprawnień pokrzywdzonych czynem karalnym nieletniego lub zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji, budzi bowiem moje poważne zastrzeżenia. Dotychczasowe zamierzenia nowelizacyjne, związane z przedmiotową ustawą, niestety tych zastrzeżeń nie rozwiązywały.

I. Zasadnicze wątpliwości budzi, w moje ocenie, nie przyznanie przez ustawodawcę pokrzywdzonemu prawa strony (jego interesy może reprezentować jedynie prokurator, jako rzecznik interesu społecznego), co powoduje ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego do wnoszenia środków odwoławczych i odbiera postępowaniu walor kontrydiktoryjności.

Uprawnienia, które może realizować pokrzywdzony samodzielnie, już w toku postępowania, w praktyce ograniczają się głównie do możliwości uczestniczenia w rozprawie (art.30 § 6 u.p.n.), a w toku postępowania wyjaśniającego: zgłaszania wniosków dowodowych (art. 35 § 3 u.p.n.), przejrzania akt sprawy i sporządzenia z nich odpisów (art.36 § 2 u.p.n.), a także złożenia zażalenia na czynności naruszające prawa pokrzywdzonego (art.38 § 1 u.p.n.). Jednak nawet i te uprawnienia

wydają się w praktyce trudne do realizacji, bowiem nie ma wyraźnych przepisów nakazujących zawiadomienie pokrzywdzonego o terminach rozprawy (art.51 § 1 u.p.n.).

Z podobną niekonsekwencją spotykamy się w przypadku możliwości zaskarżenia na podstawie w art. 21 § 2 u.p.n., postanowienia o niewszczytaniu oraz umorzeniu wszczętego postępowania. Uprawnionym do wnoszenia zażaleń, w oparciu o art. 21 § 3 u.p.n., jest w tym wypadku jedynie pokrzywdzony czynem karalnym nieletniego. Poza regulacją prawną pozostają pokrzywdzeni zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji.

Należy podkreślić, że istotne znaczenie dla realizacji zadań i wyniku postępowania wyjaśniającego a także zapewnienia minimum kontrydiktoryjności, ma udział w nim pokrzywdzonego.

Na uwagę zasługuje również, że Sąd Najwyższy wypowiedział się przeciwko dopuszczalności kasacji pokrzywdzonego od postanowienia sądu drugiej instancji, oddalającego zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania na podstawie art. 21 § 2 u.p.n. (postanów. SN z 24.07.1997 r. I CKN 479/97, OSNC 1998/1/12).

II. W kwestii możliwości składania zażaleń w toku postępowania wyjaśniającego, należy zauważyć, że pokrzywdzony nie dysponuje prawem zaskarżenia postanowień, o których mowa w art. 42 u.p.n. W efekcie, osoby pokrzywdzone czynem o dużym ciężarze gatunkowym, popełnionym przez nieletniego, nie mogą złożyć zażalenia na postanowienie o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu opiekuńczo-wychowawczym lub poprawczym.

Zaznaczyć też należy, że pokrzywdzony w toku postępowania opiekuńczo-wychowawczego lub poprawczego nie może np. zaskarżyć orzeczenia sądu w przedmiocie zastosowania środka poprawczego czy wychowawczego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2.06.1999 r. V KZ 24/99, Prok.i Pr. 2000/1/13).

Reasumując, osoby pokrzywdzone są w postępowaniu w sprawach nieletnich traktowane de facto jako świadkowie wzywani na rozprawę wyłącznie wtedy, gdy nieletni zeznaje odmiennie, natomiast nieletni, jeżeli nawet na sali sądowej wyrażają skruchę za popełniony czyn, czynią to bez uczestnictwa pokrzywdzonego.

Dobro nieletniego sprawcy nie może w każdym przypadku usprawiedliwić ograniczenia praw pokrzywdzonego zwłaszcza, gdy nie stoją w sprzeczności z funkcją wychowawczą postępowania.

Co więcej, pozbawienie pokrzywdzonego czynem karalnym nieletniego lub zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji uprawnień strony, w toku postępowania regulowanego przez przepisy u.p.n., może stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady prawa do sądu, określonej w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W związku z powyższym, stosownie do art. 16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147) uprzejmie proszę

Pana Ministra o uwzględnienie przedłożonych uwag i rozważenie zainicjowania zmian ustawy dotyczącej postępowania w sprawach nieletnich. Będę wdzięczny za stanowisko Pana Ministra w tej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa 25 kwietnia 2008 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DL-P-I-0760-7/08

dot. PO-487004-II/04/DK

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 marca 2008 r., numer RPO-487004-II/04/DK, w sprawie pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego przez przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam co następuje.

Zarówno sygnalizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich problem wzmocnienia pozycji pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich, jak i potrzeba rozważenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie, zawarte w konkluzji wystąpienia Rzecznika, stanowią zagadnienia o istotnym znaczeniu.

Zauważyć należy, iż obowiązujące przepisy powołanej ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, mimo wielokrotnych nowelizacji, nie przystają, także w tym zakresie, do potrzeb i oczekiwań praktyki.

W odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 września 2006 r., numer RPO-487004-II/04/DK, poruszające tożsamą problematykę, w piśmie Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawiony został pogląd, że przyznanie pokrzywdzonemu wszystkich praw strony w postępowaniu w sprawach nieletnich jest niecelowe i miałoby szkodliwy wpływ zarówno na realizację ustawowych celów tego postępowania, jak i jego sprawność.

Pogląd kwestionujący zasadność nadawania pokrzywdzonemu statusu pełnoprawnej strony postępowania w sprawach nieletnich podzielany jest przez obecne kierownictwo resortu.

Równocześnie dostrzegana jest potrzeba zmian, które spowodują poprawę pozycji pokrzywdzonego, nie doprowadzając przy tym do ukształtowania w pełni kontradiktoryjnego modelu postępowania, w którym nieletni pozbawiony byłby faktycznie równorzędnej pozycji procesowej. Takie założenie przyjęte zostało przez Zespół ekspertów, powołany zarządzeniem z dnia 7 lutego 2008 r. do opracowania nowego projektu ustawy - Prawo nieletnich.

Prace nad projektowaną ustawą prowadzone przez Zespół ekspertów mają charakter kompleksowy i obejmą również kwestie podniesione w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich, związane z uregulowaniem pozycji pokrzywdzonego poprzez zwiększenie jego ochrony w postępowaniu wobec nieletnich. Zmierzają one do wypracowania modelu jednolitego postępowania, zawierającego rozwiązania wychodzące naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom społecznym, zapewniające skuteczną realizację funkcji wychowawczej i profilaktycznej organów państwa w postępowaniu z nieletnimi poprzez pomoc w przewyciężaniu trudności w spełnianiu wymogów stawianych tej zbiorowości przez społeczeństwo. Przyświeca im cel wyeliminowania niedoskonałości ustawy obowiązującej, poprzez opracowanie rozwiązań tak materialnoprawnych, jak procesowych zapewniających skuteczne przeciwdziałanie problemowi demoralizacji nieletnich. Celem projektowanych zmian nie jest natomiast ukształtowanie w pełni kontrydiktoryjnego modelu postępowania w sprawach nieletnich.

Podstawowym celem postępowania w sprawach nieletnich, w myśl preambuły ustawy z dnia 26 października 1982 r. jest przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz stworzenie tym z nich, którzy popadli w konflikt z prawem, lub z zasadami współżycia społecznego, warunków powrotu do normalnego życia oraz dążenie do umocnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich. Wiodącą dyrektywą tego postępowania, wyznaczoną treścią art. 3 § 1 powołanej ustawy, jest dobro nieletniego.

Z tego względu reakcja na ujemnie oceniane zachowania nieletnich, co do zasady nie jest i nie powinna być reakcją prawnokarną, a ustawa regulująca postępowanie w sprawach nieletnich zawiera uregulowania, wprowadzając nie pozbawione wad, ale dostosowane do potrzeby traktowania nieletnich w sposób odmienny niż strony procesu w ujęciu cywilnoprawnym czy w procesie karnym.

Tak więc cele i zasady obowiązującego postępowania w sprawach nieletnich zostały sformułowane w sposób zasadniczo odmienny niż postępowania karnego. Właśnie wynikiem tych odmienności jest niejednakowa pozycja procesowa pokrzywdzonego w obu tych postępowaniach. Postępowanie w sprawach nieletnich nie jest bowiem postępowaniem karnym, a reakcja na zachowanie nieletniego w tym postępowaniu nie ma charakteru kary.

Na podkreślenie zasługuje, iż, istotne z punktu widzenia celu postępowania, odejście od zasady kontrydiktoryjności nie powinno być postrzegane wyłącznie jako nadmierne ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego. Wynika ono z podstawowych założeń postępowania w sprawach nieletnich.

Zasada o charakterze fundamentalnym, wyrażona w art. 72 Konstytucji RP, nakłada na państwo obowiązek zapewnienia ochrony praw dziecka. Zgodnie z ust. 1 powołanego przepisu, każdy ma prawo zażądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą,

okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Podkreślić należy, iż zabezpieczeniu tych zadań państwa służyć mają m.in. przepisy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Zwrócić należy natomiast uwagę na niejednolitość procedury, bowiem w zależności od trybu postępowania prowadzonego na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zgodnie z jej przepisami, mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.) bądź ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz.296, z późn. zm.). Odesłanie w art. 20 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich odpowiednio do przepisów procedury cywilnej i karnej, powoduje stosowanie przepisów powołanych ustaw, które zawierają m.in. uregulowania dotyczące zawiadomienia osób uprawnionych do udziału w czynności o jej terminie.

Podnieść należy równocześnie, że przepisy obowiązującej ustawy nie regulują sytuacji dotyczącej skutków prawnych braku wiadomości o takim powiadomieniu. Zatem istnieje potrzeba usunięcia istniejącej luki.

W odniesieniu do kwestii braku po stronie pokrzywdzonego uprawnienia do wniesienia środka odwoławczego od postanowień wymienionych w art. 42 § 1 i 2 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich pragnę zauważyć, że na postanowienia, o których mowa zażalenie w ogóle nie przysługuje, gdyż rozstrzygnięcia te nie kończą postępowania.

Po zakończeniu prac nad projektem nowej ustawy - Prawo nieletnich, które planowane jest w czerwcu 2008 r., zostanie przekazana Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacja o projektowanych, szczegółowych rozwiązaniach dotyczących uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ *Zbigniew Wrona*
PODSEKRETARZ STANU

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 21 sierpnia 2008 r.

RPO-487004-II/04/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Zbigniew Wrona
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W związku z udzieloną przez Pana Ministra w dniu 25 kwietnia 2008 r. (DL-P-I-0760-7/08) odpowiedzią na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego przez przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Z 2002 r., Nr 11 poz.109, sprost. Nr 58, poz.542), w której wskazał Pan na zapowiedziane na czerwiec br. zakończenie prac nad projektem nowej ustawy - Prawo nieletnich, uprzejmie proszę o przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacji o projektowanych, szczegółowych rozwiązaniach dotyczących uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich.

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk

Warszawa, dnia 9 września 2008 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DL-P-I-0760-7/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 sierpnia 2008 r., nr RPO-487004-II/04/DK, w sprawie informacji o rozwiązaniach dotyczących pozycji pokrzywdzonego w projekcie ustawy *Prawo nieletnich*, uprzejmie informuję, że proces przygotowania projektu tej ustawy nie został jeszcze zamknięty.

Z tego względu nie było wcześniej możliwe poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o ostatecznym kształcie rozwiązań dotyczących uprawnień pokrzywdzonego, przyjętych w nowej ustawie.

Podnieść należy, że zakres regulacji nowotworzonej ustawy i jej skomplikowany charakter spowodował wydłużenie przewidywanego czasu prac nad projektem.

Niemniej jednak można już na tym etapie zasygnalizować, że rozwiązania wypracowane w wyniku dotychczasowych spotkań Zespołu opracowującego projekt *Prawa nieletnich* przewidują odejście od kontrydiktoryjnego modelu postępowania.

W projektowanej ustawie rezygnowano z pojęcia „*stron*”, występującego na gruncie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, z późn. zm.). Pojęcie to zastąpione zostało terminem „*uczestnicy postępowania*”. Do tej kategorii podmiotów występujących w postępowaniu w sprawie nieletniego, projektowana ustawa zalicza pokrzywdzonego (obok nieletniego, rodziców nieletniego, jego opiekuna i prokuratora), przyznając mu określone uprawnienia, zapewniające odpowiednią pozycję w postępowaniu.

Przekazanie pełnej informacji w tym przedmiocie możliwe będzie, zgodnie deklaracją zawartą w piśmie z dnia 25 kwietnia 2008 r. sygn. DL-P-I-0760-7/08, po zakończeniu prac nad projektem *Prawa nieletnich*.

Uprzejmie informuję, że Zespół opracował założenia do ustawy - Prawo nieletnich. Projekt założeń znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych.

W załączeniu uprzejmie przekazuję kopię projektu założeń.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ *Zbigniew Wrona*
PODSEKRETARZ STANU

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Problem pozycji procesowej pokrzywdzonego, jest przedmiotem mojego ciągłego zainteresowania. Należy zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym podczas tegorocznych konferencji Ministerstwa Sprawiedliwości z okazji Dnia Ofiar Przestępstw, iż pokrzywdzony przestępstwem nie powinien pozostawać poza obszarem postępowania karnego i że powinien mieć realny wpływ na sprawę, która go dotyczy, a szkoda, powstała w wyniku przestępstwa powinna być naprawiona.

Problem ten należy w mojej ocenie odnieść również do pokrzywdzonych czynami karalnymi nieletnich (czynami niejednokrotnie bardzo brutalnymi) czy przejawami ich demoralizacji. Uważam, że wykluczenie możliwości osobistego i pełnoprawnego udziału pokrzywdzonego w postępowaniu regulowanym ustawą z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Z 2002 r., Nr 11 poz. 109, sprost. Nr 58, poz.542), rodzi szereg wątpliwości również z punktu widzenia dobra samego nieletniego. Z perspektywy poprawczej bezcenne bowiem jest dostrzeżenie przez nieletniego faktu, iż skrzywdził konkretnego człowieka.

Tymczasem osoby pokrzywdzone są w postępowaniu w sprawach nieletnich traktowane obecnie jedynie jako świadkowie wzywani na rozprawę wyłącznie wtedy, gdy nieletni zeznaje odmiennie.

Pragnę zauważyć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie występował do Ministrów Sprawiedliwości-Prokuratorów Generalnych w sprawie konieczności wzmocnienia pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego przez przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Dotychczasowe projekty zmiany przepisów niestety nie przewidywały rozwiązania tej kwestii.

Ustawa przyznaje pokrzywdzonemu prawo do zgłaszania wniosków dowodowych, ale jedynie w stadium postępowania wyjaśniającego (art. 35 § 3). Podkreśla się w doktrynie, iż rażąco

wydaje się w tej sytuacji brak przepisu nakazującego poinformowanie pokrzywdzonego o wszczęciu postępowania wyjaśniającego (E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, Prawa ofiar przestępstw, Oficyna 2009, Lex nr 94368). Oznacza to, że pokrzywdzony obecny na rozprawie musi zachowywać się biernie, czyli jest jedynie obserwatorem jej przebiegu. Natomiast w postępowaniu wyjaśniającym może co prawda zgłaszać wnioski dowodowe, lecz nie przyznano mu prawa do uczestniczenia w przeprowadzanych czynnościach, np. w przesłuchaniu nieletniego lub świadków.

Za sprawą nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 2000 r. przyznano im pewne uprawnienia, których wcześniej nie posiadali, ale nadal sytuacja pokrzywdzonych czynami karalnymi nieletnich jest znacznie gorsza niż sytuacja pokrzywdzonych przestępstwami popełnionymi przez dorosłych (E. Bieńkowska, L. Mazowiecka, op. cit).

W ostatnim ćwierćwieczu nastąpiły jednak na całym świecie istotne przekształcenia w sposobach reagowania na przestępczość nieletnich. Choć nadal pierwszeństwo przyznaje się zasadzie kierowania się dobrem nieletniego i odsuwania go od formalnego wymiaru sprawiedliwości (*diversion*), to dostrzeżono już potrzebę chronienia interesu pokrzywdzonych także w sprawach nieletnich. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w Rekomendacji Rady Europy nr R(87)20 o reakcjach społecznych na przestępczość nieletnich. W szczególności w części II „*Diversion – mediacja*” w pkt 3 podniesiono, że "trzeba zwracać uwagę zarówno na prawa i interesy nieletniego, jak i ofiary".

Mając na uwadze okoliczność, że trwają prace nad projektem ustawy - Prawo nieletnich, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie uwzględnienia postulowanego przeze mnie zrównania uprawnień pokrzywdzonego z uprawnieniami innych podmiotów w postępowaniu dotyczącym nieletnich, poprzez przyznanie mu praw strony.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

Warszawa, dnia 22 maja 2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DL-P-I-0760-7/08
dot. RPO-487004-II/04/DK

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 kwietnia 2009 r. nr RPO-487004-II/04/DK, w sprawie pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego przez przepisy *ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, z późn. zm.) oraz postulowanego zrównania jego uprawnień z uprawnieniami innych podmiotów w tym postępowaniu, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W nawiązaniu do odpowiedzi udzielonych Rzecznikowi Praw Obywatelskich pismami z dnia 25 kwietnia 2008 r. i 9 września 2008 r. na poprzednie wystąpienia dotyczące wzmocnienia pozycji procesowej pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich uprzejmie informuję, że decyzją Ministra Sprawiedliwości Pana Andrzeja Czumy z dnia 10 kwietnia 2009 r. wstrzymane zostały prace nad *projektem ustawy - Prawo nieletnich*.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę, że podniesione w powołanym na wstępie piśmie Pana Rzecznika argumenty dotyczące pozycji pokrzywdzonego, odwołujące się do waloru wychowawczego kontaktu sprawcy czynu Z pokrzywdzonym w toku postępowania, którego przedmiot stanowi czyn zabroniony popełniony na szkodę tego pokrzywdzonego, zasługują na wnikliwe rozważenie także w odniesieniu do pokrzywdzonych czynami karalnymi popełnionymi przez nieletnich.

W kontekście podnoszonego wielokrotnie argumentu dobra nieletniego, jako kardynalnej zasady wpływającej na kształt postępowania w takich sprawach, na szczególną uwagę zasługuje okoliczność akcentująca wychowawczy aspekt uświadomienia nieletniemu, że swoim czynem skrzywdził konkretnego człowieka.

Należy jednak zauważyć, że wysuwane są także poglądy przemawiające za takim unormowaniem pozycji pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich, które uwzględniając wprawdzie potrzebę jej względnego wzmocnienia, nie dopuszczają jednak

możliwości ukształtowania w pełni kontrykcyjnego modelu postępowania, ze względu na obawę przez faktycznym pozbawieniem nieletniego - w takim przypadku - równorzędnej pozycji procesowej,

W świetle powyższych uwag podnieść należy, że zakres przyszłych uprawnień poszczególnych uczestników postępowania w sprawach nieletnich uzależniony jest od decyzji o zasadniczych założeniach determinujących kształt tego postępowania oraz celach, które ma ono realizować.

Kwestie te stanowią będą przedmiot szczegółowych rozważań po ponownym zainicjowaniu prac nad nową ustawą regulującą to postępowanie albo prac nad nowelizacją *ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*.

Pragnę wyrazić podziękowanie za zainteresowanie problematyką uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawach nieletnich, przedstawione stanowisko i uzasadniające je argumenty.

Równocześnie zapewniam, że w przypadku powrotu do prac nad *projektem ustawy Prawo nieletnich* lub zainicjowania prac nad innym projektem dotyczącym postępowania w sprawach nieletnich, postulowane przez Pana Rzecznika zrównanie uprawnień pokrzywdzonego z uprawnieniami innych podmiotów będzie przedmiotem ponownej, wnikliwej analizy, o której rezultatach pozwolę sobie Pana Rzecznika poinformować odrębnym pismem.

Z wyrazami szacunku i sympatii

z upoważnienia

MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

/-/ Krzysztof Kwiatkowski

SEKRETARZ STANU

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

Warszawa, 9 lipca 2009 r.

RPO-487004-II/04/DK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W związku z udzieloną przez Pana Ministra w dniu 22 maja 2009 r. (DL-P-I-0760-7/08) odpowiedzią na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie pozycji pokrzywdzonego w toku postępowania regulowanego przez przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Z 2002 r., Nr 11 poz. 109, sprost. Nr 58, poz.542), w której wskazał Pan na wstrzymanie prac nad projektem nowej ustawy - *Prawo nieletnich*, uprzejmie proszę o przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich informacji o przyczynach tej decyzji.

Proszę również o powiadomienie Rzecznika Praw Obywatelskich czy prace nad zmianami ustawy o postępowaniu w sprawie nieletnich zostaną podjęte i ewentualnie kiedy to nastąpi.

Z poważaniem
/-/ Stanisław Trociuk

Warszawa, dnia 10 sierpnia 2009 r.

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo Sprawiedliwości
Sekretarz Stanu

DWOiP III 073-46/09

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw
Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 lipca 2009 roku, zawierające prośbę o udzielenie informacji o przyczynach wstrzymania przez Ministra Sprawiedliwości prac nad projektem ustawy - *Prawo nieletnich*, RPO-487004-II/04/DK, uprzejmie informuję, co następuje:

Zgodnie z podziałem kompetencji pomiędzy ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej, minister właściwy do spraw sprawiedliwości zapewnia przygotowanie projektów kodyfikacji prawa cywilnego, w tym rodzinnego, oraz prawa karnego (art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r., o *działach administracji rządowej* - Dz. U. Nr 65 z 2007 r., poz. 437 z późn. zm.), wstrzymanie prac nad wskazanym na wstępie projektem jest zatem autonomiczną decyzją Ministra Sprawiedliwości i nie wymagają szczegółowego wyjaśnienia powody jej podjęcia.

Należy zauważyć, że przed dokonaniem tak poważnych zmian zarówno ustrojowych, jak i proceduralnych, dotyczących odpowiedzialności nieletnich, niezbędne jest przeprowadzenie gruntownych badań nad funkcjonowaniem rozwiązań przyjętych w obowiązującej ustawie z dnia 26 października 1982 r. - o *postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, z późn. zm.). Jest to tym bardziej uzasadnione, że dotychczas przygotowany projekt był przedmiotem wielu krytycznych opinii ze strony przedstawicieli doktryny. Okoliczności te legły również u podstaw podjęcia przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac nad zmianami niezbędnymi z punktu widzenia realizacji celów wynikających z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zmierzającymi do zwiększenia poziomu sprawności postępowania i zapewnienia skuteczności procesu wychowawczego. Opracowywany projekt zakłada poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania opinii w sprawach nieletnich, zapewnienie pieczy nad nieletnimi, którzy samowolnie opuścili młodzieżowe ośrodki socjoterapii i młodzieżowe ośrodki

wychowawcze, dopracowanie przepisów związanych z umieszczaniem nieletnich w policyjnych izbach dziecka z zapewnieniem gwarancji nienadużywania tego rodzaju działań przez poddanie większej kontroli sądu faktu umieszczenia w policyjnej izbie dziecka, uregulowanie w przepisach rangi ustawowej zadań kuratorów sądowych w procesie wychowawczym wobec nieletnich i zasad funkcjonowania instytucji hostelu oraz zwiększenie roli organizacji społecznych, zakładów pracy i osób godnych zaufania w procesie resocjalizacji nieletnich. Prace te znajdują się w fazie wstępnej i w odpowiednim czasie Minister Sprawiedliwości zapozna Rzecznika Praw Obywatelskich z treścią przygotowanego projektu.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w razie podjęcia prac nad nowymi regulacjami, dotyczącymi odpowiedzialności nieletnich, kwestia pozycji pokrzywdzonego z pewnością będzie przedmiotem zainteresowania stosownego zespołu. W ramach obecnie przygotowywanych korekt dotychczasowej ustawy Minister Sprawiedliwości nie widzi potrzeby zmian w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku
SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
/-/ *Krzysztof Kwiatkowski*

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-474868-XI/07/IK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Roman Giertych
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Premierze

Niepokojące doniesienia prasowe o braku przestrzegania podstawowych praw do wychowania, opieki terapeutycznej i nauki dzieci i młodzieży, powodowanych niedostatkami miejsc w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, zmuszają mnie do skierowania do Pana prośby o przedstawienie informacji zarówno o zakresie problemu jak i działaniach podejmowanych przez resort edukacji, ukierunkowanych na eliminację niedopuszczalnych przypadków skazywania młodzieży na przebywanie w miejscach przypadkowych, nie odpowiadających podstawowym normom.

O konieczności umieszczania nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych orzekają sądy rejonowe, natomiast decyzje o kierowaniu do odpowiedniego ośrodka i podejmuje Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej. Jestem zainteresowany rzetelną informacją o stanie zapotrzebowania na miejsca w ośrodkach i o możliwościach jego zaspokojenia w sytuacji zagrożenia nieletnich, zwłaszcza w kontekście dwuletniej korespondencji, prowadzonej z Prezesem Sądu Okręgowego w Krakowie sprawie nieletniej Katarzyny S .

Katarzyna S. od szóstego roku życia tułała się po najróżniejszych placówkach wychowawczych, a przez dwa lata bezskutecznie oczekiwała w Klinice Psychiatrii Dzieci i Młodzieży na umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. Czas rozstrzygnął problem tej nastolatki; ukończenie przez nią 18 lat spowodowało zakończenie sprawy z urzędu. Nie oznacza to jednak konieczności działania na rzecz innych dzieci, znajdujących się w podobnej sytuacji.

Przepis art. 26 Ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz treść Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz.U. z dnia 13 sierpnia 2004 r.) wyraźnie wskazuje na konieczność natychmiastowego umieszczenia w MOW nieletnich

zagrożonych demoralizacją. Za kierowanie nieletnich do młodzieżowych ośrodków wychowawczych odpowiedzialne jest Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz gminy, do zadań których należy tworzenie tych placówek. Przykład Katarzyny S. jednoznacznie wskazywał na niewydolność instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie dzieciom i młodzieży prawa do wychowania, opieki terapeutycznej i nauki, adekwatnych do ich wieku i potrzeb.

Mając na uwadze powyższe fakty oczekuję od Pana Ministra informacji o stanie zapotrzebowania na miejsca w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych placówkach oraz możliwości jego zaspokojenia. Będę również wdzięczny za informację o wszelkich planach działania na rzecz tych dzieci i młodocianych, którzy z powodu deprawacji powodowanej zaniedbaniami opiekuńczo-wychowawczymi w rodzinie są kierowani do młodzieżowych ośrodków wychowawczych lub młodzieżowych ośrodków socjoterapii.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa. 2007.08.31

DMB-4-BC-043/5 856/37/07

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

odnosząc się do pisma znak: RPO-474868-XI/07/IK w sprawie zapotrzebowania na miejsca w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz możliwości ich zaspokojenia, uprzejmie wyjaśniam:

Umieszczenie nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 (Dz. U. z 2002 roku, Nr 11, poz. 109), stanowi jeden ze środków wychowawczych, które może orzec sąd rodzinny w stosunku do nieletnich w celu przeciwdziałania ich demoralizacji i przestępczości.

Podstawowe prawo do opieki i wychowania dzieci i młodzieży powinno być realizowane w rodzinie lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej (w sytuacji, gdy dziecko pozbawione jest opieki rodziców).

W związku z powyższym bardzo niepokoi fakt niewielkiej efektywności oddziaływań wychowawczych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Stosunkowo duża liczba wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych trafia do placówek resocjalizacyjnych. Problem ten egzemplifikuje między innymi poruszona w piśmie sprawa nieletniej Katarzyny S., która od szóstego roku życia, była wychowanką placówek opiekuńczo-wychowawczych, znajdowała się pod opieką specjalistów, w konsekwencji jednak została skierowana przez sąd rodzinny do młodzieżowego ośrodka wychowawczego.

W tym kontekście wydaje się zasadne poddanie głębszej analizie skuteczności pracy placówek opiekuńczo-wychowawczych. Przytaczany przez Pana Rzecznika przykład wskazuje, że przez 10 lat pobytu w placówce opiekuńczo-wychowawczej nie podjęto wobec wychowanki skutecznej pracy wychowawczej i socjoterapeutycznej.

Pragnę zauważyć, że dziewczynka została zakwalifikowana przez specjalistów jako dziecko z problemami psychicznymi, wymagała opieki psychiatrycznej.

Ze względu na te problemy przebywała w Klinice Psychiatrii Dzieci i Młodzieży. Trudno podzielić pogląd, że po 10 latach pobytu w placówce opiekuńczo-wychowawczej, który –jak wskazuje decyzja sądu - nie wpłynął korzystnie na rozwój społeczny umieszczonej w niej 6-latki i wobec zdiagnozowanych problemów psychicznych i psychiatrycznych skutecznym rozwiązaniem byłby dla niej ośrodek resocjalizacyjny.

Kierowanie do młodzieżowych ośrodków wychowawczych odbywa się zgodnie z uregulowaniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 roku w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz. U. Nr 178, poz. 1833).

Zgodnie ze stanem wskazanym przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, prowadzące centralny system kierowania, na dzień 15 czerwca 2007 roku, na umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oczekuje 1572 nieletnich, a w młodzieżowym ośrodku socjoterapii 393 nieletnich.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 67 poz. 329 z późn. zm.) tworzenie i prowadzenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii należy do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego stopnia powiatowego. Finansowanie tych jednostek jest realizowane z części oświatowej subwencji ogólnej, przy czym w 2007 r. waga na te placówki kształtowała się na poziomie $P_{34}=11$. Jest to poziom finansowania ze strony budżetu państwa zapewniający możliwość pełnej realizacji zadań tych placówek. Poza zapewnieniem wskazanego powyżej poziomu finansowania Ministerstwo Edukacji Narodowej podejmuje także inne działania mające na celu zainteresowanie jst. tworzeniem nowych i rozbudową istniejących placówek.

Biorąc pod uwagę obecne potrzeby Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowało „Rządowy program wspierania i rozwoju społecznego uczniów”, który będzie realizowany w okresie IX-XII 2007 r. Jest on ukierunkowany na wsparcie działających w systemie oświaty placówek wychowawczo-resocjalizacyjnych, poprawę jakości ich pracy oraz lepsze wykorzystanie możliwości organizacyjno-kadrowych tych jednostek.

Wstępne dane, zebrane w związku z opracowywaniem programu, wskazują na możliwość zwiększenia liczby miejsc w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodkach socjoterapii o około 500.

Jednocześnie należy podkreślić, że zdaniem resortu edukacji samo zwiększanie ilości miejsc w placówkach resocjalizacyjno-wychowawczych nie stanowi rozwiązania kwestii narastania zachowań problemowych dzieci i młodzieży. Właściwym rozwiązaniem jest przeciwdziałanie powstawaniu problemów, a nie redukcja szkód, walka ze skutkami. Kwestią najistotniejszą jest odpowiednie wsparcie rodziny, udzielanie rodzinie i dziecku pomocy w środowisku społecznym, w którym funkcjonuje.

Zwiększenie ilości miejsc w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodkach socjoterapii jest zatem bardzo ważne, ale istotna jest przede wszystkim praca w środowisku rodzinnym dzieci i młodzieży, szczególnie w tych przypadkach, gdzie pojawia się niewydolność wychowawcza rodziców oraz przejawy patologii społecznej. Rozwiązania tego problemu należy poszukiwać na drodze współpracy wielu podmiotów odpowiedzialnych za udzielanie rodzinie odpowiedniej pomocy. Poza szkołą, wspierającą rodzinę w zakresie opieki i wychowania, takie zadania ma pomoc społeczna - przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu rodziny, policja - przeciwdziałanie patologiom w środowiskach otwartych, służba zdrowia - profilaktyka zdrowotna i redukcja szkód w obszarze uzależnień, sprawiedliwość - wdrożenie systemu skutecznych kar, uwzględniających wychowanie resocjalizacyjne młodocianych przestępców, samorządy terytorialne - realizacja alternatywnych programów w osiedlach czy gminach, stwarzających młodzieży możliwość zaangażowania się w satysfakcjonującą działalność, Wypadkowa działań wszystkich uczestniczących podmiotów decyduje o skuteczności systemu przeciwdziałania i zapobiegania zjawiskom patologii społecznej.

Resort edukacji poza realizacją działań związanych z wdrażaniem Rządowego programu wspierania i rozwoju społecznego uczniów, mającego na celu poprawę jakości pracy placówek wychowawczo-resocjalizacyjnych i zwiększenia liczby miejsc w tych placówkach, przewiduje także realizację w 2007 r. działań umożliwiających udzielanie rodzicom i nauczycielom wsparcia specjalistycznego i doskonalenie ich kompetencji wychowawczych w tym w szczególności:

- tworzenie w szkołach punktów konsultacyjnych, w których będą pełnili dyżury psycholodzy i pedagodzy (cztery razy w tygodniu, po cztery godziny, także po południu i w soboty),
- wdrażanie programu „Szkoła dla rodziców i wychowawców” - szkolenia i kursy doskonalące umiejętności wychowawcze, przygotowujące do pełnienia ról w rodzinie,
- realizacja kursu e-learningowego dla rodziców oraz kursu e-learningowego „Rodzice-Szkoła-Gmina”, przygotowującego rodziców do efektywnej współpracy ze szkołą.

Zapewniam Pana Rzecznika, że powyższe problemy są przedmiotem szczególnej uwagi resortu edukacji, stąd podejmowane działania diagnostyczne, legislacyjne i wspierające. W toku prac legislacyjnych znajduje się także projekt powołania Ośrodków Wsparcia Wychowawczego, przeznaczonych dla uczniów gimnazjów przejawiających szczególnie nasilone zachowania agresywno-przemocowe.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
SEKRETARZ STANU
/-/ *Sławomir Kłosowski*

RPO-587722-VII-110.1-08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 91, poz. 109 ze zm.), dalej: u.p.n., zmierza do osiągnięcia dwóch zasadniczych celów:

- „przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich i stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego”,

- „umacniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązkach członków społeczeństwa.”

Zgodnie z art. 25a § 1 u.p.n. „W razie potrzeby uzyskania opinii o stanie zdrowia psychicznego sąd rodzinny zarządza badanie nieletniego przez co najmniej dwóch biegłych lekarzy psychiatrów(...), zaś zgodnie z art. 25a § 2 u.p.n.: „Na wniosek biegłych psychiatrów sporządzających opinię sąd może zarządzić obserwację nieletniego w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Okres obserwacji nie może przekraczać 6 tygodni”.

Przesłanki umieszczenia nieletniego w szpitalu psychiatrycznym lub w innym odpowiednim zakładzie leczniczym określone zostały w art. 12 u.p.n. Dodanie w ustawie z dnia 15 września 2000 r. zmieniającej u.p.n. z dniem 29 stycznia 2001 r. wyżej cytowanego art. 25a, miało na celu jednolite uregulowanie zasad stosowania środków leczniczo-wychowawczych we wszystkich stadiach postępowania.

Okolicznościami, które w praktyce czynią zasadnym badanie stanu psychicznego nieletniego, który dopuścił się czynu karalnego, mogą być w szczególności:

- poważny czyn przeciwko zdrowiu i życiu,
- wcześniejsze leczenie psychiatryczne i badania sądowo-psychiatryczne,
- znacznego stopnia trudności szkolne mogące sugerować występowanie u nieletniego

upośledzenia umysłowego, lub stwierdzone wcześniej upośledzenie umysłowe,

- popełnienie czynu dziwaczego, niezrozumiale motywowanego przez nieletniego, nieadekwatnego do wcześniejszego jego funkcjonowania.

Biegli mogą wskazać w swoim wniosku typ szpitala, w którym nieletni winien być poddany obserwacji. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 79, poz. 692): „Sąd kieruje nieletnich do:

1. publicznych zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej dysponujących warunkami:
 - a) maksymalnego zabezpieczenia, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia,
 - b) wzmocnionego zabezpieczenia, określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia,
2. publicznych zakładów leczenia odwykowego dysponujących warunkami wzmocnionego zabezpieczenia, określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia,
3. innych publicznych zakładów opieki zdrowotnej sprawujących opiekę medyczną nad osobami z upośledzeniem umysłowym, chorobą psychiczną bądź z innymi zakłóceniami czynności psychicznych, w tym uzależnionych od alkoholu albo substancji psychoaktywnych,
4. innych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla chorych przewlekle, zakaźnie albo na chorobę wymagającą specjalistycznych zabiegów lub procedur - zwanych dalej "zakładami".”

Wśród wymienionych w Załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia dziewięciu publicznych zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej dysponujących wzmocnionymi warunkami zabezpieczenia aktualnie funkcjonuje tylko Oddział w Międzyrzeczu - Obrzycach (wg danych zawartych w prezentacji M. Wałęckiego i M. Krasuckiego na 23 Ogólnopolskiej Konferencji Psychiatrów Dzieci i Młodzieży w Warszawie, w dniach 28-30.03.2008 r.). Jedynym w Polsce psychiatrycznym zakładem opieki zdrowotnej o maksymalnym stopniu zabezpieczenia jest Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie, zaś publicznym zakładem leczenia odwykowego dysponującym warunkami wzmocnionego zabezpieczenia - oddział leczenia uzależnień dzieci i młodzieży szpitala w Lubiążu (zgodnie z wykazami zawartymi w Załączniku 1 i 3).

Przed umieszczeniem nieletniego w zakładzie psychiatrycznej opieki zdrowotnej lub w zakładzie leczenia odwykowego sąd dla nieletnich może zwrócić się do Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie z prośbą o wskazanie właściwego zakładu (§6 rozporządzenia). Wybór rodzaju zakładu, w którym realizowane będą środki leczniczo-wychowawcze pozostaje w gestii sądu.

W myśl § 5 rozporządzenia: „Kierując nieletniego do zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej, sąd w szczególności bierze pod uwagę:

1. rodzaj czynów zabronionych, których dopuścił się nieletni w przeszłości; rodzaj, częstość i skutki zachowań agresywnych lub ucieczkowych w przeszłości;
2. aktualny stan zdrowia, w tym stan psychiczny i somatyczny;
3. uzależnienie od alkoholu lub substancji psychoaktywnych;
4. związek pomiędzy zaburzeniami psychicznymi a zachowaniami niebezpiecznymi;
5. ogólną sprawność fizyczną;
6. szczególne wskazania do postępowania leczniczego i rehabilitacyjnego;
7. przebieg i wyniki dotychczasowego leczenia i rehabilitacji”.

Skuteczna kwalifikacja pacjentów opiniowanych do odpowiednich zakładów jest możliwa pod warunkiem znajomości wskazań do umieszczenia nieletniego w zakładzie dysponującym warunkami maksymalnego zabezpieczenia i w zakładach dysponujących warunkami wzmocnionego zabezpieczenia, a także posiadania wiedzy o możliwościach oddziaływań leczniczo-terapeutycznych w danym zakładzie. To z kolei narzuca potrzebę stworzenia standardów dotyczących kwalifikacji opiniowanych nieletnich do odpowiednich ośrodków, zarówno jeśli chodzi o miejsce przeprowadzania obserwacji sądowo-psychiatrycznych jak i odbywania środków leczniczo-wychowawczych. Istotne jest przede wszystkim, aby nieletni szczególnie niebezpieczni, którzy dopuścili się ciężkich czynów karalnych byli obserwowani lub leczeni w zakładach zapewniających wysoki stopień bezpieczeństwa innym pacjentom, personelowi oraz im samym, czyli w ośrodkach dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia. Obowiązujące rozporządzenie stanowi, że do zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej dysponującego warunkami maksymalnego zabezpieczenia kieruje się nieletniego z zaburzeniami psychicznymi, jeżeli:

1) powtarzające się zachowania zagrażające życiu lub zdrowiu innych osób lub powodujące niszczenie mienia nie będą mogły być opanowane w zakładzie dysponującym warunkami wzmocnionego zabezpieczenia;

2) niemożliwe jest zapobieżenie samowolnemu oddaleniu nieletniego z zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego zabezpieczenia, a nieletni może stwarzać znaczne zagrożenie poza zakładem (§ 6).

W poprzednich latach istniało wsparcie merytoryczne w postaci istniejącej przy dyrektorze Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie komisji kwalifikującej nieletnich do odpowiednich zakładów. Niestety, działalność tej komisji została zawieszona, ze szkodą - w opinii lekarzy wypowiadających się na 23 Ogólnopolskiej Konferencji Psychiatrów Dzieci i Młodzieży w marcu br. - dla jakości opiniowania sądowo-psychiatrycznego nieletnich.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), zwracam się z prośbą o zacieśnienie współpracy przez zainteresowane Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Zdrowia w sprawie poprawy jakości kwalifikowania nieletnich do publicznych zakładów opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub realizacji środka leczniczego oraz w sprawie dokończenia procesu tworzenia systemu psychiatrii sądowej dla nieletnich w Polsce.

Z pismem podobnej treści zwróciłem się również do Minister Zdrowia.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 14 maja 2008 r.

Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji

Al Ujazdowskie 11
00-950 WARSZAWA Skr. Pocz. 33
Centrala tel. 52 12 888

DWOiP III 073-17/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na Pana wystąpienie z dnia 29 kwietnia 2008 roku, RPO-587722-VII-110.1-08/JS, w sprawie poprawy jakości kwalifikowania nieletnich do publicznych zakładów opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej i realizacji środka leczniczego, orzekałego wobec nieletnich w trybie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. Nr 91 z 2002 r, poz. 109 z późn. zm.), a także w sprawie dokończenia procesu tworzenia systemu psychiatrii sądowej dla nieletnich w Polsce, uprzejmie informuję, co następuje.

Poruszona w piśmie Pana Rzecznika problematyka jest od dawna przedmiotem zainteresowania Ministerstwa Sprawiedliwości. Bez wątpienia właściwe i sprawne wykonywanie orzeczeń sądowych jest podstawą uznania systemu prawnego i wymiaru sprawiedliwości za efektywny, a tym samym zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony prawnej obywatela.

Trudności w tym obszarze stały się jedną z przyczyn utworzenia przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych. Występując z inicjatywą powołania takiego Zespołu, Ministerstwo Sprawiedliwości miało na uwadze fakt, iż jedynie właściwa współpraca między zainteresowanymi resortami gwarantuje skuteczność wykonywania orzeczeń.

Uprzejmie informuję Pana Rzecznika, że jednym z podstawowych problemów, na który w toku prac Zespołu zwróciło uwagę Ministerstwo Sprawiedliwości, jest konieczność zmiany w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 kwietnia 2005 roku w *sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej* (Dz. U. Nr 79, poz. 692) poprzez wprowadzenie Komisji Psychiatrycznej dla nieletnich, która miałaby obowiązek wydania opinii w sprawie skierowania w terminie 14 dni od dnia wpłynięcia wniosku.

W motywach skonkretyzowanej propozycji legislacyjnej powołano się na doświadczenia praktyki, z których wynika, że wybór odpowiedniego zakładu dla nieletnich nie jest czynnością łatwą. Powołanie Komisji psychiatrycznej dla nieletnich i nałożenie na nią obowiązku wydania opinii w sprawie skierowania w określonym, jednoznacznym terminie, umożliwiłoby sądowi rodzinnemu sprawny i właściwy dobór zakładu leczniczego dla nieletniego. Jednocześnie zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości konieczne jest określenie zasad działania oraz sposobu finansowania Komisji, co powinno nastąpić w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

Pragnę zwrócić uwagę, iż dotychczasowe spostrzeżenia z prac Zespołu pozwalają żywić nadzieję, że potrzeba koordynacji działań poszczególnych resortów i zacieśnienia współpracy znajduje zrozumienie u wszystkich podmiotów, reprezentowanych w Zespole, w tym również u Ministra Zdrowia.

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu
Wykonania Orzeczeń i Probacji
/-/ Edward Loryś
sędzia

RPO-587722-VII-110.1/08/JS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia

Szanowna Pani Minister

Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich z dnia 26 października 1982 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 91, poz. 109 ze zm.), dalej: u.p.n., zmierza do osiągnięcia dwóch zasadniczych celów:

- „przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich i stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego”;
- „umacniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązkach członków społeczeństwa.”

Zgodnie z art. 25a § 1 u.p.n. „W razie potrzeby uzyskania opinii o stanie zdrowia psychicznego sąd rodzinny zarządza badanie nieletniego przez co najmniej dwóch biegłych lekarzy psychiatrów(...), zaś zgodnie z art. 25a § 2 u.p.n.: „Na wniosek biegłych psychiatrów sporządzających opinię sąd może zarządzić obserwację nieletniego w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Okres obserwacji nie może przekraczać 6 tygodni”.

Przesłanki umieszczenia nieletniego w szpitalu psychiatrycznym lub w innym odpowiednim zakładzie leczniczym określone zostały w art. 12 u.p.n. Dodanie w ustawie z dnia 15 września 2000 r. zmieniającej u.p.n. z dniem 29 stycznia 2001 r. wyżej cytowanego art. 25a, miało na celu jednolite uregulowanie zasad stosowania środków leczniczo-wychowawczych we wszystkich stadiach postępowania.

Okolicznościami, które w praktyce czynią zasadnym badanie stanu psychicznego nieletniego, który dopuścił się czynu karalnego, mogą być w szczególności:

- poważny czyn przeciwko zdrowiu i życiu,
- wcześniejsze leczenie psychiatryczne i badania sądowo-psychiatryczne,
- znacznego stopnia trudności szkolne mogące sugerować występowanie u nieletniego

- upośledzenia umysłowego, lub stwierdzone wcześniej upośledzenie umysłowe,
- popełnienie czynu dziwaczego, niezrozumiale motywowanego przez nieletniego, nieadekwatnego do wcześniejszego jego funkcjonowania.

Biegli mogą wskazać w swoim wniosku typ szpitala, w którym nieletni winien być poddany obserwacji. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 79, poz. 692): „Sąd kieruje nieletnich do:

- 1) publicznych zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej dysponujących warunkami:
 - a) maksymalnego zabezpieczenia, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia,
 - b) wzmocnionego zabezpieczenia, określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia,
- 2) publicznych zakładów leczenia odwykowego dysponujących warunkami wzmocnionego zabezpieczenia, określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia,
- 3) innych publicznych zakładów opieki zdrowotnej sprawujących opiekę medyczną nad osobami z upośledzeniem umysłowym, chorobą psychiczną bądź z innymi zakłóceniami czynności psychicznych, w tym uzależnionych od alkoholu albo substancji psychoaktywnych,
- 4) innych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla chorych przewlekłe, zakaźnie albo na chorobę wymagającą specjalistycznych zabiegów lub procedur
 - zwanych dalej "zakładami".”

Wśród wymienionych w Załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia dziewięciu publicznych zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej dysponujących wzmocnionymi warunkami zabezpieczenia aktualnie funkcjonuje tylko Oddział w Międzyrzeczu - Obrzycach (wg danych zawartych w prezentacji M. Wałęckiego i M. Krasuckiego na 23 Ogólnopolskiej Konferencji Psychiatrów Dzieci i Młodzieży w Warszawie, w dniach 28-30.03.2008 r.). Jedynym w Polsce psychiatrycznym zakładem opieki zdrowotnej o maksymalnym stopniu zabezpieczenia jest Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie, zaś publicznym zakładem leczenia odwykowego dysponującym warunkami wzmocnionego zabezpieczenia - oddział leczenia uzależnień dzieci i młodzieży szpitala w Lubiążu (zgodnie z wykazami zawartymi w Załączniku 1 i 3).

Przed umieszczeniem nieletniego w zakładzie psychiatrycznej opieki zdrowotnej lub w zakładzie leczenia odwykowego sąd dla nieletnich może zwrócić się do Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie z prośbą o wskazanie właściwego zakładu (§ 6 rozporządzenia). Wybór rodzaju zakładu, w którym realizowane będą środki leczniczo-wychowawcze pozostaje w gestii sądu.

W myśl § 5 rozporządzenia: „Kierując nieletniego do zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej, sąd w szczególności bierze pod uwagę:

- 1) rodzaj czynów zabronionych, których dopuścił się nieletni w przeszłości;
- 2) rodzaj, częstość i skutki zachowań agresywnych lub ucieczkowych w przeszłości;
- 3) aktualny stan zdrowia, w tym stan psychiczny i somatyczny;
- 4) uzależnienie od alkoholu lub substancji psychoaktywnych;
- 5) związek pomiędzy zaburzeniami psychicznymi a zachowaniami niebezpiecznymi;
- 6) ogólną sprawność fizyczną;
- 7) szczególne wskazania do postępowania leczniczego i rehabilitacyjnego;
- 8) przebieg i wyniki dotychczasowego leczenia i rehabilitacji”.

Skuteczna kwalifikacja pacjentów opiniowanych do odpowiednich zakładów jest możliwa pod warunkiem znajomości wskazań do umieszczenia nieletniego w zakładzie dysponującym warunkami maksymalnego zabezpieczenia i w zakładach dysponujących warunkami wzmocnionego zabezpieczenia, a także posiadania wiedzy o możliwościach oddziaływań leczniczo-terapeutycznych w danym zakładzie. To z kolei narzuca potrzebę stworzenia standardów dotyczących kwalifikacji opiniowanych nieletnich do odpowiednich ośrodków, zarówno jeśli chodzi o miejsce przeprowadzania obserwacji sądowo-psychiatrycznych jak i odbywania środków leczniczo-wychowawczych. Istotne jest przede wszystkim, aby nieletni szczególnie niebezpieczni, którzy dopuścili się ciężkich czynów karalnych byli obserwowani lub leczeni w zakładach zapewniających wysoki stopień bezpieczeństwa innym pacjentom, personelowi oraz im samym, czyli w ośrodkach dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia. Obowiązujące rozporządzenie stanowi, że do zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej dysponującego warunkami maksymalnego zabezpieczenia kieruje się nieletniego z zaburzeniami psychicznymi, jeżeli:

1) powtarzające się zachowania zagrażające życiu lub zdrowiu innych osób lub powodujące niszczenie mienia nie będą mogły być opanowane w zakładzie dysponującym warunkami wzmocnionego zabezpieczenia;

2) niemożliwe jest zapobieżenie samowolnemu oddaleniu nieletniego z zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego zabezpieczenia, a nieletni może stwarzać znaczne zagrożenie poza zakładem (§6).

W poprzednich latach istniało wsparcie merytoryczne w postaci istniejącej przy dyrektorze Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie komisji kwalifikującej nieletnich do odpowiednich zakładów. Niestety, działalność tej komisji została zawieszona, ze szkodą - w opinii lekarzy wypowiadających się na 23 Ogólnopolskiej Konferencji Psychiatrów Dzieci i Młodzieży w marcu br. - dla jakości opiniowania sądowo-psychiatrycznego nieletnich.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), zwracam się z prośbą o zacieśnienie

współpracy przez zainteresowane Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Zdrowia w sprawie poprawy jakości kwalifikowania nieletnich do publicznych zakładów opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub realizacji środka leczniczego oraz w sprawie dokończenia procesu tworzenia systemu psychiatrii sądowej dla nieletnich w Polsce.

Z pismem podobnej treści zwróciłem się również do Ministra Sprawiedliwości.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

MINISTERSTWO ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU

Adam Fronczak

Warszawa, 3 czerwca 2008 r.

MZ-ZP-P-073-10867-1/KS/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W nawiązaniu do pisma Pana Rzecznika z dnia 29 kwietnia 2008 r. (znak: RPO-587722-VII-110.1-08/JS), dotyczącego zasad i trybu kwalifikowania nieletnich do umieszczenia w odpowiednich zakładach opieki zdrowotnej, przedstawiam informację w przedmiotowej sprawie.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 91, poz. 109., z późn. zm.), przewiduje w art. 12 możliwość zastosowania wobec nieletniego środka leczniczego w postaci umieszczenia w zakładzie opieki zdrowotnej. Zgodnie z art. 82 § 1 przytoczonej ustawy, nieletni kierowani są do publicznych zakładów opieki zdrowotnej, których wykaz zawiera rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 kwietnia 2005 r. w *sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej* (Dz. U. Nr 79, poz. 692).

Dostrzegając potrzebę zwiększenia dostępności nieletnich do specjalistycznych świadczeń zdrowotnych udzielanych przez zakłady opieki zdrowotnej, dysponujące warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia, Ministerstwo Zdrowia utworzyło Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich, jako placówkę o maksymalnych warunkach zabezpieczenia. Prowadzi także działania zmierzające do zwiększenia zainteresowania innych zakładów opieki zdrowotnej do tworzenia oddziałów psychiatrii sądowej dla nieletnich dysponujących warunkami wzmocnionego zabezpieczenia. Realizowany jest program polityki zdrowotnej - *Psychiatryczna Opieka Zdrowotna*, w ramach którego przekazywane są przez Ministerstwo Zdrowia środki finansowe na adaptacje i remonty zakładów opieki zdrowotnej do standardów, jakie muszą spełniać oddziały o wzmocnionym zabezpieczeniu. Przekazywanie środków poszczególnym zakładom opieki zdrowotnej odbywa się w drodze otwartych konkursów. Należy jednak zaznaczyć, że decyzje o utworzeniu i prowadzeniu oddziału psychiatrii sądowej dla

nieletnich, jak również na ubieganiu się o środki w ramach programu *Psychiatryczna Opieka Zdrowotna*, podejmują samodzielnie poszczególne zakłady opieki zdrowotnej i ich organy założycielskie.

Odnosząc się do poruszonej w piśmie Pana Rzecznika kwestii funkcjonowania w Instytucie Psychiatrii i Neurologii komisji kwalifikującej nieletnich do umieszczenia w określonych rodzajach zakładów opieki zdrowotnej, informuję, że zaprzestanie działalności komisji wynikało z zakwestionowania przez Najwyższą Izbę Kontroli finansowania jej prac z budżetu będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw zdrowia, w ramach programu *Psychiatryczna Opieka Zdrowotna*.

W 2007 r., w toku prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac nad projektem ustawy - Kodeks nieletnich. Ministerstwo Zdrowia zgłosiło propozycję wprowadzenia do projektu przepisów dających podstawę do powołania Komisji Psychiatrycznej do Spraw Nieletnich, jako organu, do którego mogłyby się zwracać sądy w sprawie wskazania odpowiedniego dla nieletniego zakładu opieki zdrowotnej.

Jednocześnie wyrażam nadzieję, że zapewnieniu odpowiedniego dostępu nieletnich do świadczeń psychiatrycznej opieki zdrowotnej oraz poszerzeniu wiedzy różnych środowisk o problematyce zaburzeń psychicznych wśród dzieci młodzieży, służyć będzie, przygotowany w Ministerstwie Zdrowia. Narodów Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. Podstawę przyjęcia programu stanowią będą znowelizowane przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535, z późn. zm.). Projekt nowelizacji został w dniu 6 listopada 2007 r. złożony Marszałkowi Sejmu, w celu przedłożenia go pod obrady Izby.

Z poważaniem

/-/ Adam Fronczak

RPO-602259-III/08/JA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

We wrześniu bieżącego roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała „Informację o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych”.

Zakres przedmiotowy opracowania obejmuje kwestie związane z wykonywaniem zadań ustawowych przez placówki opiekuńczo-wychowawcze, przestrzeganiem obowiązującego standardu usług opieki i wychowania oraz zaspokajaniem niezbędnych potrzeb wychowanków, wielkością środków uzyskiwanych na prowadzenie placówek i prawidłowością ich wydatkowania, a także działaniami administracji publicznej w zakresie wywiązywania się z obowiązku sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła jakość świadczenia usług przez kontrolowane placówki opiekuńczo-wychowawcze i skuteczność działań podejmowanych przez organy nadzoru. Wskazała także na konieczność całościowego przeglądu obecnie funkcjonującego systemu opieki na dzieckiem i jego przebudowy, a nadto wyeliminowania z placówek opiekuńczo-wychowawczych nieletnich. Także stan realizowania w placówkach obowiązku spełnienia wymogów standaryzacyjnych określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych spotkał się z krytyczną oceną kontrolujących.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przekazanie informacji o podjętych przez resort działaniach mających na celu poprawę poziomu funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych i realizację wniosków pokontrolnych.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Jolanta Fedak

DSR-IV-0712-2-1-TU/08

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika
Praw Obywatelskich

Odpowiadając na wystąpienie z dnia 14 listopada 2008 r. (znak RPO-602259-III/08/JA) w sprawie opublikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli „Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo - wychowawczych, przedstawiam następujące stanowisko w tej sprawie:

Z „Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo – wychowawczych”, opublikowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w lipcu 2008 r. wynika, że w roku 2006 i I półroczu 2007 r. przeprowadzono kontrolę w 30 placówkach opiekuńczo - wychowawczych, działających na terenie dziewięciu województw.

Dane zbierane w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wskazują, że w 2007 r. w Polsce działało 735 placówek opiekuńczo - wychowawczych, w tym 247 placówek rodzinnych, 44 placówki interwencyjne, 263 placówki socjalizacyjne (domy dziecka) i 154 placówki wielofunkcyjne, które łączą funkcje domu dziecka i placówki interwencyjnej. Ze statystycznego punktu widzenia sytuacja 30 skontrolowanych przez NIK placówek nie jest reprezentatywna dla całego kraju. Tym bardziej, że: „Program kontroli opracowany został na podstawie analizy skarg, jakie wpłynęły do Najwyższej Izby Kontroli w latach 2004 - 2006, doniesień prasowych oraz wyników kontroli funkcjonowania socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo - wychowawczych, przeprowadzonej w II półroczu 2001 r.”³⁰ W świetle przytoczonych wyżej kryteriów był to dobór negatywny. Na liście kontrolowanych placówek znalazły się placówki z Łodzi, Kłobucka czy Kozienic, wielokrotnie opisywane w mediach jako negatywny przykład funkcjonowania placówek opiekuńczo - wychowawczych. Stąd też obraz, który wyłania się z raportu NIK, jest nieco przerysowany. Nie wspomina się w nim o pozytywnych zmianach w instytucjonalnej opiece nad dzieckiem, a przecież we Wrocławiu, Kielcach. Rudzie Śląskiej, Ustce i

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo – wychowawczych”. Warszawa lipiec 2008 r., s. 31.

w wielu innych miejscach w kraju samorządy zlikwidowały duże placówki. Dzieci mieszkają tam w kilkunastoosobowych grupach, pod opieką wychowawców, w samodzielnych mieszkaniach lub domkach wolnostojących. Przekształceniom ulegają kolejne duże placówki opiekuńczo - wychowawcze m. in. w Warszawie czy kontrolowany przez NIK Dom Dziecka Nr 2 w Szczecinie - Zdrojach. Stało się to możliwe m. in. dzięki środkom przekazywanym z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań własnych powiatów w zakresie osiągania standardów w placówkach opiekuńczo - wychowawczych. W 2007 roku samorządy powiatowe otrzymały na ten cel dotacje celowe w ogólnej wysokości 15.000 tys, zł.

W 2008 r. na dofinansowanie realizacji zadań samorządów powiatów i województwa w zakresie osiągania standardów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przeznaczona została kwota ogółem 28.340 tys. zł, z tego 10.000 tys. zł pochodziło z rezerwy celowej ujętej w ustawie budżetowej na 2008 rok w części 83, poz. 33 - *Dotacje celowe na finansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym na realizację zadań wynikających z art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej - do 46.000 tys. zł*, natomiast pozostała kwota 18.340 tys. zł pochodziła z rezerwy celowej poz. 48 - *Środki na zwiększenie dotacji celowych na realizację świadczeń rodzinnych, zaliczki alimentacyjnej oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz środki na wdrożenie centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych* (po zmianie przeznaczenia tych środków, w związku z pozytywną opinią nr 48 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów, uchwaloną na posiedzeniu w dniu 2 października br.).

Natomiast zgadzam się, że wielkim problemem w skali kraju jest fakt przebywania w placówkach opiekuńczo - wychowawczych nieletnich wychowanków, którzy posiadają postanowienie sądu o umieszczeniu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej szacuje, że w placówkach na terenie Polski jest obecnie ok. 1850 takich wychowanków.

W celu rozwiązania wspomnianego wyżej problemu. Minister Sprawiedliwości powołał Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych, a w nim grupę roboczą do spraw umieszczania nieletnich w placówkach podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej i Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. Wymienione resorty pracują nad taką zmianą obowiązujących przepisów, aby omawiany problem rozwiązać doraźnie, a w przyszłości całkiem go wyeliminować.

Jednocześnie należy przychylić się do stanowiska Najwyższej Izby Kontroli w kwestiach:

- braku skutecznego egzekwowania należności z tytułu pobytu dziecka w placówce od osób zobowiązanych do alimentacji,
- małej dynamiki i niskiej skuteczności realizacji programów naprawczych.
- zbyt dużego zagęszczenia dzieci w placówkach oraz innych niedostatecznie realizowanych standardów.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło na początku tego roku prace nad nowymi rozwiązaniami w zakresie opieki nad dzieckiem. Opracowany został projekt „Założeń do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem”, który w dniu 25 września uzyskał rekomendację Komitetu Rady Ministrów i skierowany został pod obrady Rady Ministrów. Na podstawie „Założeń” przygotowywany jest projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, który jak się zakłada, skierowany zostanie do Sejmu w I kwartale 2009 r.

W „Założeniach” znalazły się następujące kierunki rozwiązań prawnych w zakresie zapewnienia dzieciom odpowiednich warunków w pieczy zastępczej:

1. Położenie głównego nacisku na utrzymanie dzieci w ich naturalnym środowisku, a więc w rodzinie dziecka. Niezbędne jest profesjonalne wsparcie rodziców, którzy mają problemy z wypełnianiem swoich funkcji opiekuńczo - wychowawczych. Projekt zakłada wzmocnienie działań profilaktycznych i doskonalenie metod pracy z rodziną biologiczną na rzecz pozostawienia w niej dziecka lub powrotu do niej dziecka. Zakłada się wprowadzenie różnorodnych form środowiskowej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym.
2. Dalszy rozwój placówek opiekuńczo - wychowawczych wsparcia dziennego - świetlic, klubów, w których specjaliści (psycholog, pedagog) pomagają dziecku, ale także współpracują z rodzicami.
3. Wzmocnienie profilaktyki i pracy z rodziną poprzez zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej, tzw. asystentów rodziny, których zadaniem będzie prowadzenie systematycznej, bezpośredniej pracy z rodziną mającą trudności w prawidłowym funkcjonowaniu.
4. Właściwa współpraca pomiędzy przedstawicielami instytucji (szkoły, policji, służby zdrowia, pomocy społecznej, sądów), które mają kontakt z dzieckiem, mająca na celu wspomaganie rodziny w działaniach na rzecz poprawy jej sytuacji.
5. Stopniowe wprowadzanie zasady, że w placówkach opiekuńczo - wychowawczych nie mogą przebywać dzieci do 10 r. ż. Dzieci te, jeżeli będą musiały znaleźć się poza rodziną, umieszczane będą wyłącznie w rodzinnych formach opieki zastępczej.
6. Dalszy rozwój rodzinnej opieki zastępczej poprzez zaproponowanie rozwiązań, które zachęciłyby do tworzenia takich form opieki (działania promocyjne, rządowe i resortowe programy wspierające).
7. Zapewnienie rodzinie zastępczej odpowiedniego wsparcia zarówno merytorycznego, jak i finansowego oraz odpowiedniego zabezpieczenia zawodowego poprzez, między innymi, zabezpieczenie prawa do urlopu, wprowadzenie prawa do uznania okresu sprawowania funkcji rodziny zastępczej jako okresu, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Ponadto przewiduje się - w zależności od formy rodziny zastępczej- 4-5 letnie kontrakty, które zdecydowanie wzmocnią poczucie stabilności zawodowej rodzica zastępczego.
8. Dalszy rozwój rodzinnych domów dziecka, jednak odmiennie niż w chwili obecnej

zorganizowanych i usytuowanych w systemie. Dzisiejsze łączenie formy instytucjonalnej z formułą rodzinną sprawia wiele problemów w ich prawidłowym funkcjonowaniu.

9. Wprowadzenie zmian do rozwiązań kierowanych do pełnoletnich wychowanków opieki zastępczej. Celem tych zmian jest poprawa procesu usamodzielniania wychowanków, tak aby zminimalizować ryzyko zasilenia przez nich szeregu klientów pomocy społecznej.

Zakłada się, że wdrożenie zaproponowanych w „Założeniach do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem” kierunków zmian przyczyni się w perspektywie najbliższych kilku lat do bardziej skutecznej pomocy, także rodzinie własnej dziecka, co sprzyjać będzie zmniejszaniu liczby dzieci powierzanych pieczy zastępczej.

W odniesieniu zaś do pieczy zastępczej, proponowane zmiany mają doprowadzić do poprawy jakości funkcjonowania i rozwoju rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, a tym samym zmiany niepokojącej tendencji do umieszczania dziecka pozbawionego opieki rodziny w placówkach opiekuńczo - wychowawczych.

MINISTER

/-/ Jolanta Fedak

RPO-507916-VII-1106-05/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. Zbigniew Ćwiąkalski
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Nierozwiązanym problemem, który - z uwagi na jego znaczenie dla zapobiegania przestępczości - powinien być w centrum zainteresowania władzy publicznej, jest nieskuteczność wykonywania orzeczeń sądów rodzinnych o umieszczeniu nieletnich w placówkach niepodlegających resortowi sprawiedliwości.

Warto przypomnieć, że międzyresortowe uzgodnienia w tej kwestii prowadzone były - na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich skierowany do Ministra Sprawiedliwości - od 14 grudnia 2004 r. (wystąpienie z dnia 1.06.05 r. o nr. RPO-434183-XI-03). Jednakże w dalszym ciągu środki te wykonywane są opornie, albo nie są wykonywane w ogóle. Z satysfakcją zatem Rzecznik przyjął informację, że w Ministerstwie Sprawiedliwości działa międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych. Rzecznik uznał też za ważne przedstawienie swojego stanowiska w tym zakresie, zwłaszcza, że nadal planowana jest reforma ustawodawstwa dla nieletnich w Polsce.

Ze spraw wpływających do Biura Rzecznika (kserokopie dokumentacji ostatnich z nich, w tym pisma Prezydenta Miasta Krakowa wraz z załącznikami, przesyłam w załączeniu) wynika, że podstawowe trudności w uzgodnieniu stanowisk resortów dotyczą czterech podstawowych obszarów:

1/ Umieszczania nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, podległych Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, na podstawie orzeczenia wydanego przez sąd w trybie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

2/ Możliwości umieszczania nieletnich - na czas trwania postępowania -w placówkach resocjalizacyjnych podlegających Ministerstwu Edukacji Narodowej (t.j. młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii).

3/ Traktowania młodzieżowych ośrodków socjoterapii jako placówek resocjalizacyjnych.

4/ Koncepcji równoległego „umieszczania” dziecka w placówkach podległych różnym resortom, przy czym placówka opiekuńczo-wychowawczą traktowana jest jako wyjściowa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dwa pierwsze problemy postawione zostały wadliwie. Powoduje to, że niedoskonałości systemu postępowania z nieletnimi, powodujące poważne naruszenia praw nieletnich, pozostają w cieniu problemów pozornych:

Ad. 1 Kwestionowanie przez resort polityki społecznej podstaw prawnych środka w postaci umieszczenia nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych opiera się na wykazywaniu rzekomej niezgodności przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.) - która w tym zakresie dopuszcza również stosowanie środków przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (art. 109 § 2 pkt 5 Kro w zw. z art. 6 pkt. 11 u.p.n.) - z przepisami ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

Koncepcja, że umieszczanie nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie jest właściwe i łamie prawa dzieci, jest forsowana od czasu nowelizacji w 2003 r. wcześniej obowiązującej ustawy o pomocy społecznej. Wówczas to, wraz ze „zwróceniem” młodzieżowych ośrodków wychowawczych do resortu oświaty, zmieniono definicję placówki opiekuńczo-wychowawczej (nie przewidziano dalszego istnienia placówki typu resocjalizacyjnego) i wykreślono ze słowniczka ustawy o pomocy społecznej definicję dziecka niedostosowanego.

Nie oznacza to jednak, że niedostosowane społecznie, pozbawione całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej dzieci, nie mogą być umieszczone w placówce typu socjalizacyjnego lub rodzinnego (80 ust.1 i 3 tej ustawy). Analiza przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej ze zm. nie wskazuje, aby możliwe było wyłączenie problematyki dziecka niedostosowanego społecznie z zakresu ustawy. Byłoby to także, jak się wydaje, sprzeczne z założeniem integralności działań pomocowych. W szczególności art. 2 ust. 1, który określa cel tej pomocy jako instytucji polityki społecznej państwa, a także treść art. 70 ust.1 oraz art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy wskazuje, że taki zabieg jest zabiegiem sztucznym. Umieszczanie nieletnich w rodzinach zastępczych, które jest środkiem przewidzianym w tym samym art. 109 §2 pkt 5 Kro (zbędnie wymienionym dodatkowo w art. 6 pkt 9 u.p.n., razem z placówkami oświatowymi), nie jest oprotestowane (zgodnie z art. 72 ust. 2 i art. 74 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej rodzina zastępcza może być ustanowiona również dla dziecka niedostosowanego społecznie - jest to wówczas rodzina zastępcza specjalistyczna). Wykorzystywanie argumentu o łamaniu praw dzieci niedostosowanych w przypadku umieszczenia ich w placówkach „które nie są przygotowane do prowadzenia działań resocjalizacyjnych” oznacza jedynie, że cała ta grupa jest bezzasadnie traktowana jako całość lub przyjmuje się, że sąd wydający orzeczenie w stosunku do konkretnego nieletniego nie dysponuje szczegółową opinią na jego temat lub ją zignorował. Umieszczanie nieletnich w tym trybie w istocie powinno zdarzać się sporadycznie -w przypadkach uzasadnionych sytuacją nieletniego, jego cechami osobowościowymi, oceną stopnia jego demoralizacji. W każdym

momencie postępowania wykonawczego powinna też istnieć możliwość zweryfikowania tej decyzji przez sędziego. Natomiast oczywistym łamaniem praw dzieci są pobyty nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych spowodowane brakiem miejsc w placówkach resocjalizacyjnych oraz różnego typu problemami organizacyjnymi (zbędne blokowanie miejsc, zamykanie placówek resocjalizacyjnych na okres wakacji lub ferii i in.). W rzeczywistości pracę w placówkach podległych resortowi pomocy społecznej dezorganizuje przebywanie tam wychowanków - nieletnich, posiadających niewykonane, prawomocne orzeczenia o umieszczeniu w placówkach resocjalizacyjnych. Dyskusja powinna zatem koncentrować się na niewłaściwej praktyce stosowania racjonalnych zapisów ustawy.

Inną odsłoną problemu nieefektywności umieszczania w placówkach docelowych jest pozostawanie w środowisku otwartym nieletnich, w stosunku do których orzeczono docelowy środek w postaci umieszczenia w placówce, bez względu na jej rodzaj. Kwestia ta warta jest poważnego omówienia nie tylko w wymiarze statystycznym. Nieletnich takich powinny także obejmować działania pomocy społecznej (art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy). Z kolei koordynowanie działań różnych instytucji wobec nieletniego jest w zasadzie zadaniem kuratorów sądowych. Postępowanie wykonawcze w takich przypadkach powinno być prowadzone z dużą starannością. Dobrze zorganizowany okres pobytu w środowisku otwartym jest dużą szansą dla nieletniego. Nieletniemu trzeba stworzyć taką szansę (działania Fundacji Powiślańskiej pokazują, że warto), a także powinien zostać z niej uważnie rozliczony. W przypadku przedłużonego okresu oczekiwania na miejsce w placówce obligatoryjne winno być dokonanie oceny, czy środek w postaci umieszczenia nieletniego w placówce nie powinien zostać zmieniony lub uchylony, zgodnie z wyrażoną w art. 79 u.p.n. zasadą elastyczności stosowania środków.

Automatyczne wykonywanie orzeczonego środka, gdy pobyt nieletniego we wspierającym go środowisku otwartym przyniósł korzystne dla przebiegu jego resocjalizacji skutki, jest nieracjonalne i sprzeczne z założeniami ustawy. Każdy pobyt w zamkniętym i sztucznym środowisku placówki oznacza, iż po jej opuszczeniu niezbędne będzie trudne, kosztowne i mało efektywne usamodzielnianie wychowanka.

W pierwszym rzędzie należy zatem zbadać:

- ile było w ostatnich latach przypadków „pierwotnego” (nie zaś wymuszonego „brakiem” miejsc w placówce resocjalizacyjnej) umieszczenia nieletnich w placówce opiekuńczo-wychowawczej,
- ilu nieletnich faktycznie przebywało tam w ostatnich latach,
- konieczna jest analiza postępowań wykonawczych prowadzonych wobec nieletnich, którzy „oczekują” w swym środowisku na umieszczenie w placówkach, przez pryzmat oddziaływań instytucji pomocowych, oświatowych i sądowych na rzecz nieletnich i ich rodzin oraz decyzji sędziowskich wobec nieletniego w tym okresie.

Ad. 2. Również w przypadku tymczasowego umieszczania nieletnich na czas trwania postępowania w placówkach resocjalizacyjnych podlegających Ministerstwu Edukacji Narodowej (t.j. młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii) oraz w ośrodkach szkolno-wychowawczych (art. 26 u.p.n.), podstawowym problemem jest nadużywanie tego rozwiązania, które powinno być -z wielu względów - zastąpione nadzorem wykonywanym w środowisku nieletniego.

Kwestionowanie tymczasowego umieszczania nieletnich w resocjalizacyjnych placówkach oświatowych uzasadniane jest organizacją kształcenia specjalnego, które jest w nich prowadzone. Praktyka pokazuje, że dobranie nieletniemu odpowiedniej placówki (jako środka tymczasowego) jest trudne. Nie jest przy tym istotna jej odległość od miejsca zamieszkania dziecka i sądu, przed którym toczy się postępowanie. Podstawowe znaczenie ma to, aby profil prowadzonego w niej kształcenia był zgodny z potrzebami edukacyjnymi nieletniego i obecnym etapem jego kształcenia (nie jest możliwe, żeby szkoła funkcjonująca w placówce obejmowała wszystkie poziomy i rodzaje kształcenia specjalnego). Trudności te potęguje chroniczny brak miejsc w mow-ach i mos-ach (w załączeniu - raport przygotowany w Centrum Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej przy MEN do sprawy RPO-475869-VII, RPO-580161-VII). Procedura kierowania jest wieloetapowa, a w międzyczasie powinna być zebrana niezbędna dokumentacja nieletniego, w tym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. W efekcie, praca związana z czasowym umieszczeniem nieletniego w ośrodku, dowiezenie go do niego mimo znacznej niekiedy odległości oraz niełatwa zwykle adaptacja nieletniego w placówce nie muszą zostać zdyskontowane (sąd dla nieletnich w orzeczeniu kończącym postępowanie nie musi przecież orzec tego środka jako docelowego).

Nie są to jeszcze wszystkie problemy związane ze stosowaniem tego rozwiązania:

- w przypadku, gdy postanowienie nie zostanie zrealizowane i do umieszczenia w placówce nie dojdzie, traci na tym autorytet wymiaru sprawiedliwości,
- z kolei z uwagi na odległość m.o.w., m.o.s. i o.s.w. do sądu i rodziny nieletniego, a także trudności adaptacyjne, stosowanie takich środków jako tymczasowych jest też zwykle niekorzystne dla nieletniego i toku jego sprawy,
- wykorzystywanie ośrodków szkolno-wychowawczych dla dzieci z poszczególnymi rodzajami niepełnosprawności jako placówek tymczasowych może być uzasadnione jedynie szczególnymi względami (z podobnymi zastrzeżeniami, jakie dotyczyły placówek opiekuńczo-wychowawczych), co więcej, treść art. 26 ustawy wyraźnie wskazuje, że środki tymczasowe w postaci umieszczenia w placówce należy stosować wyjątkowo (*„Wobec nieletniego można tymczasowo zastosować nadzór organizacji młodzieżowej lub innej organizacji społecznej albo zakładu pracy, a także nadzór kuratora lub innej osoby godnej zaufania, a jeżeli byłoby to niewystarczające - umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii, ośrodku szkolno-wychowawczym (...)”*). Zatem może mieć ono miejsce tylko wówczas, gdy poważne względy przesądzą o tym, że nie jest możliwe orzeczenie środka

tymczasowego polegającego na zastosowaniu nadzoru w środowisku nieletniego.

Z uwagi na treść ustawy, dobro nieletniego, a także efektywność procesu jego resocjalizacji również w tym przypadku - podobnie jak w sprawach omawianych w punkcie 1 - bardziej odpowiednie jest uruchomienie w środowisku lokalnym wszechstronnych działań, wraz z właściwym dla konkretnego przypadku poradnictwem.

W zasadzie w każdym przypadku wszczęcia postępowania wyjaśniającego punktem wyjścia powinno być skoordynowanie działań instytucji funkcjonujących w obrębie różnych resortów w celu zdiagnozowania sytuacji nieletniego i niezwłocznego opracowania programu działań wspierających nieletniego i jego rodzinę. Program taki powinien być również odpowiednio weryfikowany, a przy okazji wydania orzeczenia „docelowego” - podsumowany. Praktycy, którzy widzą taką potrzebę, od lat tworzą w niektórych powiatach i gminach tzw. „ośrodki wsparcia”. Tego rodzaju programy skutecznie realizują też niektóre organizacje pozarządowe.

Niestety, zazwyczaj wydanie orzeczenia o umieszczeniu w placówce dla nieletnich czy to na czas trwania postępowania, czy też docelowo (a niekiedy samo skierowanie sprawy dziecka do sądu dla nieletnich) sprawia, że szereg właściwych instytucji, nawet szkoły, uznają sprawę „zbyt trudną” dziecka za załatwioną i przestają się nim zajmować. W tym czasie postępuje degradacja nieletniego. Nieletni, którzy trafiają do m.o.w. mają często kilkuletnie opóźnienie szkolne. Sygnalizują w rozmowach, że w okresie „oczekiwania” na placówkę funkcjonowali bez jakiegokolwiek wsparcia instytucjonalnego, często także poza domem.

Ad. 3. Pomysł traktowania młodzieżowych ośrodków socjoterapii jako placówek resocjalizacyjnych (tak tymczasowych, jak i docelowych) wzbudził poważny opór w gronie pracowników tych placówek. Powoływali się oni na długoletnie tradycje pracy z młodzieżą trudną, która jednak zwykle nie miała kontaktów z sądem dla nieletnich. W wielu tych ośrodkach nie ma internatów. Podstawą pracy z młodzieżą dla której m.o.s. jest zwykle ostatnią szansą na uzyskanie wykształcenia (ale też i pogodzenie się ze światem), jest dobrowolność i swoisty kontrakt.

Ad. 4. U podstaw koncepcji umieszczania dziecka w placówkach podległych różnym resortom leżą sztywne podziały międzyresortowe. Placówki oświatowe z założenia były „nieferyjne” i nie udzielały „świadczeń opiekuńczych”. Dziecko niedostosowane (jak również niepełnosprawne) przebywające na codzień w placówce resocjalizacyjnej (lub, odpowiednio, ośrodku szkolno-wychowawczym), ma mieć według tej zasady stałe miejsce w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

System ten jest nadmiernie skomplikowany, powoduje szereg nie zawsze realizowanych rozliczeń między placówkami i różnymi instytucjami. Jest w ocenie pracowników placówek nieefektywny. Nie może zatem dobrze służyć dzieciom, których potrzeby ma - teoretycznie - zaspokajać. Być może należy go stosować jedynie w przypadkach, kiedy nieletni nie mają rodziców, lub rodzice pozbawieni są władzy rodzicielskiej, a opiekunem prawnym dziecka jest

wychowawca z placówki (teoretycznie może się wówczas zdarzyć, że stosowanie środka orzeczonego w trybie u.p.n. zakończy się przed uzyskaniem przez nieletniego pełnoletniości).

Przed wszystkim jednak należy zbadać, czy rozwiązanie to stabilizuje sytuację nieletnich, czy też raczej destabilizuje ją.

W przypadku wszystkich rozwiązań przedstawionych w pkt 1- 4 ocena argumentów „za” i „przeciw” powinna być dokonana przy uwzględnieniu dobra dziecka i w oparciu o racjonalny model zapobiegania przestępczości nieletnich.

Z tego punktu widzenia obecny stan realizowania orzeczeń w sprawach nieletnich jest niewłaściwy i powinien zostać zmieniony. Kluczem jest współpraca na rzecz nieletniego w jego środowisku, przy wykorzystaniu potencjału niemałej liczby instytucji, które funkcjonują w obrębie trzech zainteresowanych resortów (jak też niektórych, sprawdzonych organizacji obywatelskich).

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) - do odpowiedniego wykorzystania. Będę zobowiązany za powiadomienie o kierunku przyjętych rozwiązań, a także efektach prac Zespołu. Proszę również o przesłanie materiałów i analiz dotyczących postępowania wykonawczego prowadzonego w stosunku do nieletnich oczekujących na wykonanie orzeczeń o umieszczeniu w placówkach niepodlegających resortowi sprawiedliwości, o ile takie były opracowane w ostatnich latach w Ministerstwie.

*Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich*

Warszawa, dnia 19 maja 2008 r.

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu

DWOiP III 5150-125/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do Pana wystąpienia z dnia 12 maja 2008 roku, RPO-507916-VII-1106-05/GR, uprzejmie informuję, że trudności związane z umieszczaniem nieletnich i małoletnich w placówkach niepodlegających resortowi sprawiedliwości są istotnym problemem, przed którego rozwiązaniem staje Minister Sprawiedliwości.

Z uwagi na to, że wykonywanie orzeczeń sądowych w przedmiocie umieszczania małoletnich i nieletnich w różnego rodzaju placówkach wymaga współpracy podmiotów podlegających różnym resortom, materia ta jest przedmiotem prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych.

Zespół ten został utworzony na mocy zarządzenia nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 września 2007 roku. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Zdrowia w randze podsekretarza i sekretarza stanu.

Uprzejmie informuję, iż tematem najbliższego posiedzenia Zespołu jest kwestia utworzenia placówek oświatowych o charakterze tymczasowym w związku z trudnościami w umieszczaniu nieletnich w toku postępowania prowadzonego w trybie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *postępowaniu w sprawach nieletnich* (Dz. U. Nr 11 z 2002 r., poz. 109, z późn. zm.) w placówce innej niż schronisko dla nieletnich, potrzeba zmiany w zasadach kierowania nieletnich do młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, zwiększenia ilości miejsc w tych placówkach i zmian w zasadach ich organizacji i funkcjonowania, a także dopuszczenie innych niż pochodzących z rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych

opinii niezbędnych do umieszczenia nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii.

Z pewnością udział Pana Rzecznika w tym posiedzeniu pozwoliłby na wzbogacenie wiedzy przez członków Zespołu, trudny też do przecenienia jest walor obiektywnego, wolnego od ściśle resortowego spojrzenia na poruszaną materię, które bez wątpienia ułatwi wypracowanie rozsądnego kompromisu przez resorty tworzące Zespół.

Mam zatem zaszczyt zaprosić Pana Rzecznika do udziału w posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, które odbędzie się **w dniu 26 maja 2008 roku o godzinie 11.00 w sali numer 305 w gmachu głównym Ministerstwa Sprawiedliwości, Aleje Ujazdowskie 11**

SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
/-/ Marian Cichosz

RPO-507916-VII-1106-05/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Marian Cichosz
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do spotkania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych, które miało miejsce w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 26.05.08 r. i postawionego tam problemu zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia MENiS z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii - Dz.U. Nr 178, poz. 1833 (dalej: rozporządzenie), uprzejmie informuję, że stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie jest następujące:

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich - Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm. (dalej: u.p.n.) jest w systemie polskiego prawa podstawowym aktem prawnym, którego celem jest przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz stworzenie warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego. Dla osiągnięcia tego celu przewiduje właściwe postępowanie i środki. Art. 81 u.p.n. o treści: *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii, w szczególności wskazując organ odpowiedzialny za kierowanie nieletnich do odpowiednich placówek i uwzględniając sprawność postępowania, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa tych placówek, właściwych warunków pobytu nieletnich i przestrzegania ich praw*” zawiera upoważnienie ustawowe do realizacji przepisów ustawy przewidujących umieszczenie nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub w młodzieżowym ośrodku socjoterapii.

Młodzieżowy ośrodek wychowawczy (dalej m.o.w.) pojawia się w u.p.n. w dwóch postaciach - jako środek wychowawczy, orzekany w następstwie prowadzonego postępowania (art. 6 pkt 9 u.p.n) oraz jako środek tymczasowy, orzekany na czas trwania postępowania (art. 26 u.p.n.).

Rozporządzenie MENiS z dnia 26 lipca 2004 r. - o czym świadczy treść § 1 tego rozporządzenia, jak i pozostałych jego zapisów - reguluje jedynie materię kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii stosowanych jako środek wychowawczy. Problematykę realizacji orzeczeń sądowych o zastosowaniu tych placówek jako środków tymczasowych całkowicie pomija.

W takim stanie prawnym zasadnicze wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, co do zgodności z art. 72 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 i art. 2 Konstytucji RP, budzą:

- § 1 w/wym. rozporządzenia (w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do nieletnich, wobec których sąd rodzinny zastosował środek tymczasowy w postaci umieszczenia w m.o.w. lub m.o.s.),

- kolejne przepisy rozporządzenia (w zakresie, w jakim nie przewidują szczególnych rozwiązań dla nieletnich umieszczonych w tych placówkach na czas trwania postępowania - w szczególności dotyczy to §5 oraz §11 rozporządzenia)

Wymienione przepisy rozporządzenia dotknięte są wadą w postaci pominięcia legislacyjnego, nie zaś - zaniechania legislacyjnego (ustawodawczego), które nie może stanowić przedmiotu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z tego powodu, że Trybunał nie ma kompetencji do zastępowania ustawodawcy (wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). Według ugruntowanego orzecznictwa Trybunału, w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa ocenia on zawsze pełną treść normatywną kwestionowanego przepisu, w tym brak określonych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność regulacji (wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90, postanowienie z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, postanowienie z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244). Kontrola konstytucyjności przy pominięciu legislacyjnym dotyczy zatem obowiązującego aktu prawnego z punktu widzenia tego, czy nie brakuje w jego przepisach unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (postanowienie z 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04). W przypadku omawianego rozporządzenia wątpliwości te pojawiają się na tle wzorców zawartych w art. 72 ust. 1 oraz w art. 92 ust.1 zd.1 i art. 2 Konstytucji RP.

I. Zgodnie z art. 72 ust. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.” Ochrona praw dziecka jest zatem wartością konstytucyjną, a gwarantem realizacji tej wartości są organy władzy publicznej. Oznacza to m.in., że budowanie systemu ochrony przed przemocą i demoralizacją to zadanie państwa, a organy władzy publicznej mają obowiązek reagowania na wszelkie sygnały o niedoskonałościach systemu prawa i złej praktyce jego stosowania w tym zakresie, natomiast organy wymiaru sprawiedliwości

podejmować muszą natychmiastowe działania w konkretnych przypadkach naruszeń praw dziecka. O tym, jak duże znaczenie przydał tej normie konstytucyjnej ustrojodawca świadczy zastosowanie nazwy „Rzeczpospolita Polska”, używanej jedynie przy konstruowaniu norm o fundamentalnym znaczeniu, jak również sięgnięcie po formułę swoistej „actio popularis”.

Ważną częścią tego systemu ochrony jest postępowanie w sprawach nieletnich. Różni się ono od klasycznego postępowania sądowego, tym, że „głównym jego celem nie jest wydanie orzeczenia końcowego, ale spełnienie założeń całego procesu wychowawczo-resocjalizacyjnego. Stąd konieczne jest przyznanie sądowi szerokiej możliwości stosowania w postępowaniu wychowawczym środków zapewniających ciągłość i skuteczność tego procesu” (uchwała SN z 19.06.1984 r. III CZP 19/84, OSNCP 1985/2-3/19). W tym sensie art. 26 u.p.n., który określa środki tymczasowe, jakie mogą być stosowane - obok art. 28 w zw. z art. 7 i art. 27 u.p.n. - wobec nieletniego w toku postępowania z nieletnimi, jest jednym z podstawowych gwarantów realizacji zasad tego postępowania.

Zarazem treść art. 26 u.p.n. wyraźnie wskazuje, że środki tymczasowe w postaci umieszczenia w placówce, które polegają na odseparowaniu nieletniego od środowiska rodzinnego, należy stosować wyjątkowo (*„Wobec nieletniego można tymczasowo zastosować nadzór organizacji młodzieżowej lub innej organizacji społecznej albo zakładu pracy, a także nadzór kuratora lub innej osoby godnej zaufania, a jeżeli byłoby to niewystarczające - umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii, ośrodku szkolno-wychowawczym (...)”*). Umieszczenie w m.o.w. może mieć miejsce tylko wówczas, gdy poważne względy przesądzają o tym, że nie jest możliwe orzeczenie środka tymczasowego polegającego na zastosowaniu nadzoru w środowisku nieletniego. Także zgodnie ze Wskazaniami Narodów Zjednoczonych dotyczącymi zapobiegania przestępczości nieletnich, tzw. Wskazaniami Rijadzkimi (rezolucja 45/112) i standardami wypracowanymi w innych, podobnych dokumentach, środki takie należy stosować w ostateczności - wówczas, gdy „poważnego zagrożenia dla nieletniego nie można odwrócić inaczej, niż umieszczając nieletniego w zakładzie” i na jak najkrótszy czas.

W praktyce obecna konstrukcja rozporządzenia sprawia, że:

- orzeczone przez sąd środki tymczasowe w postaci umieszczenia nieletniego w m.o.w. lub m.o.s. nie są realizowane. Pogwałcone zostaje zatem prawo nieletniego do ochrony jego praw, gdyż nieletni najczęściej pozostaje poza jakimkolwiek systemem i programem - nie jest całościowo diagnozowany, nie są stosowane wobec niego odpowiednie środki ochrony przed demoralizacją, nie jest wdrożony proces wychowawczy;

- sądy szukają zastępczych placówek, w których mogą umieścić nieletniego na czas trwania postępowania. Jednak tymczasowe umieszczenie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub w placówkach oświatowych - nieresocjalizacyjnych należy ocenić zarówno jako pogwałcenie praw samego nieletniego, jak i prawa wychowanków tych placówek do ochrony przed demoralizacją. Z kolei tymczasowe umieszczenie takiego nieletniego w placówkach izolacyjnych - zarezerwowane w

przepisach dla innych, ściśle określonych przypadków - oznaczałoby bezprawne pozbawienie nieletniego wolności.

Nie ulega zatem wątpliwości, że omawiane pominięcie pozbawia część nieletnich i małoletnich ważnego prawa konstytucyjnego określonego w art. 72 ust. 1 Konstytucji, lub je znacząco ogranicza. W przypadku konkretnego nieletniego również czasowe, przemijające ograniczenie tego rodzaju oznaczać może nieodwracalną stratę.

Podkreślenia wymaga, że takiego pominięcia nie da się w żaden sposób konstytucyjnie uzasadnić - nie jest ono konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani też ochrony praw i wolności innych osób. Przeciwnie, realizowanie orzeczeń o tymczasowym umieszczeniu w m.o.w. według jasno określonych przepisów oznaczać będzie ochronę tych wartości.

Niezrozumiałe jest również wskazywanie na - związane ze specyfiką funkcjonowania placówek resocjalizacyjnych, podległych Ministrowi Edukacji - trudności w realizacji tymczasowych orzeczeń o umieszczeniu w tego rodzaju placówkach. Specyfika, o której mowa, kreowana jest w przepisie wykonawczym przez Ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości). Może on zatem sprawić, że to, co obecnie utrudnia tymczasowe umieszczanie w m.o.w., przesądzi o racjonalności wyodrębnienia nowego rodzaju m.o.w., zlokalizowanych w ośrodkach wojewódzkich i przeznaczonych dla danego okręgu, w których prowadzona będzie diagnoza, nauczanie indywidualne oraz stosowany wzmożony nadzór pedagogiczny.

II. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, zaś upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W świetle tego przepisu nie można zgłosić żadnych zastrzeżeń pod adresem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 81 u.p.n. - zawiera ono wszystkie wymagane konstytucyjnie elementy.

Po pierwsze - jasno sformułowane są wytyczne dotyczące treści wykonywanego upoważnienia. Należy do nich, co warto podkreślić, zabezpieczenie sprawności postępowania oraz ochrona praw nieletnich.

Wytyczne te, co wykazano w poprzednim punkcie, nie zostały jednak w rozporządzeniu zrealizowane.

Po drugie - zgodnie z określonym w upoważnieniu zakresem spraw do uregulowania w rozporządzeniu, organ właściwy do wydania rozporządzenia powinien w nim określić zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.

Tymczasem nie ulega wątpliwości, że zasady pobytu w m.o.w., częściowo uregulowane w § 5 rozporządzenia, jak i zasady zwalniania nieletnich, częściowo unormowane w § 11 rozporządzenia, nie mogą mieć zastosowania do nieletnich umieszczonych w m.o.w. na czas trwania postępowania, gdyż naruszałyby ich prawa, a także bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny.

Skoro organ wydający rozporządzenie nie wypełnił treścią prawną zakresu wskazanego w upoważnieniu ustawowym, a przy tym zlekceważył zawarte w nim wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, nie można przyjąć, że osiągnięty został cel wydania rozporządzenia, jakim jest w świetle art. 92 ust.1 zd.1 Konstytucji wykonanie ustawy. Oznacza to, iż nie została zrealizowana konstytucyjna zasada, że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tym samym naruszone zostały poważnie zasady przyzwoitej legislacji, właściwej dla demokratycznego państwa prawnego.

Poza sporem pozostaje, że omawiany stan powoduje poważny uszczerbek w realizacji jednej z podstawowych funkcji państwa i zagwarantowanej konstytucyjnie wartości, jaką jest ochrona dzieci przed demoralizacją oraz ochrona ich praw, zaś wskazane zaniedbania i błędy legislacyjne wymagają niezwłocznej naprawy.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 31 października 2008 r.

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo Sprawiedliwości
Sekretarz Stanu

DWOiP III 5150-125/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do wystąpienia Pana Rzecznika z dnia 2 lipca 2008 roku w sprawie zgodności z Konstytucją rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 roku *w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii* (Dz. U. Nr 178 poz 1833) RPO-507916-VII-1106-05/GR, uprzejmie informuję, że w pełni podzielam wyrażone w powołanym piśmie Pana wątpliwości dotyczące ocenianego rozporządzenia.

Konkluzje zawarte w wystąpieniu Pana Rzecznika są tożsame ze spostrzeżeniami poczynionymi na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, które odbyło się w dniu 26 maja 2008 roku. W posiedzeniu tym wzięła udział z upoważnienia Pana Rzecznika Pani Grażyna Rdzanek-Piwowar. Na skutek ustaleń Zespołu, w dniu 13 września 2008 roku jako Przewodniczący Zespołu, wystąpiłem do Pani Katarzyny Hall - Ministra Edukacji Narodowej, o podjęcie niezbędnych działań w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, w szczególności w zakresie kierowania nieletnich do młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii tytułem środka tymczasowego.

W odpowiedzi na to wystąpienie Pan Zbigniew Włodkowski - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, jednocześnie członek Zespołu, w piśmie z dnia 26 czerwca 2008 roku przyznał, iż w obecnym kształcie młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii nie są przystosowane architektonicznie i organizacyjnie do wykonywania środków izolacyjnych wydawanych na podstawie art. 26 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Jednocześnie Ministerstwo Edukacji Narodowej powiadomiło o podjęciu rozmów z Komendantem Głównym Ochotniczych Hufców Pracy na temat utworzenia w strukturach OHP regionalnych placówek interwencyjnych o zasięgu wojewódzkim, których zadaniem byłaby realizacja postanowień tymczasowych i natychmiastowych.

Przygotowując posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych na dzień 8 lipca 2008 roku, uwzględniona została prośba Ministerstwa Edukacji Narodowej o umożliwienie przedstawienia koncepcji utworzenia ośrodków funkcjonujących w strukturze OHP, których zadaniem byłoby wykonywanie środków o charakterze tymczasowym.

Nadmieniam, że pośród wniosków z posiedzenia Zespołu w dniu 8 lipca 2008 roku wyraźnie sformułowano potrzebę niezwłocznej zmiany rozporządzenia z 2004 roku w taki sposób, by pozostawało ono w zgodzie z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Szczegółowe rozważenie koncepcji włączenia do systemu środków jednostek pozostających w strukturze OHP stało się między innymi przedmiotem pracy Grupy Roboczej do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych w Przedmiocie Umieszczania Nieletnich w Placówkach Podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej i Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, która została powołana w dniu 4 września 2008 roku. Oczekuje się, że przed końcem bieżącego roku Grupa przedstawi projekty stosownych aktów prawnych, regulujących te kwestie.

Pragnę jednocześnie zauważyć, iż zamiarem Zespołu jest poszerzenie, a nie zastąpienie katalogu podmiotów, wykonujących środki tymczasowe, o jakich mowa w art. 26 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zespół, a także Ministerstwo Sprawiedliwości, dostrzega potrzebę niezwłocznej nowelizacji wskazanego na wstępie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Ani Minister Sprawiedliwości, ani Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych nie mają jednak możliwości spowodowania przyspieszenia prac Ministra Edukacji Narodowej nad nowelizacją rozporządzenia. W związku ze zbliżającym się zakończeniem prac powołanych przeze mnie grup roboczych i planowanym wyznaczeniem terminu posiedzenia plenarnego Zespołu, wyrażam nadzieję na dalszy udział Pana Rzecznika w pracach Zespołu. Bez wątpienia argumentacja podnoszona w wystąpieniach Pana Rzecznika, jak i wyrażana na posiedzeniu Zespołu w dniu 26 maja 2008 roku przez Panią Grażynę Rdzanek-Piwowar, mają znaczenie trudne do przecenienia, zwłaszcza na forum, którego zadaniem jest ścieranie się poglądów wielu resortów, z pożytkiem dla systemu prawnego i jego skuteczności.

SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
/-/ Marian Cichosz

Do wiadomości:
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

RPO-507916-VII-1106-05/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Marian Cichosz
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie dziękuję za odpowiedź Pana Ministra z dnia 31.10.08 r. w sprawie prac nad poprawą skuteczności wykonywania orzeczeń sądowych o umieszczaniu nieletnich i małoletnich w placówkach, a w szczególności - postanowień tymczasowych w sprawach nieletnich.

Informuję, że wystąpiłem do Ministra Edukacji Narodowej z pytaniami o zakres prac legislacyjnych nad zmianą rozporządzenia z dnia 26 lipca 2004 r. i obecny ich etap, a także o stan prac nad wyodrębnieniem i przygotowaniem funkcjonowania systemu placówek, do których kierowani mają być - na czas trwania postępowania - nieletni, którzy w myśl obowiązujących przepisów nie kwalifikują się do schronisk dla nieletnich i policyjnych izb dziecka, a nie powinni być kierowani do placówek opiekuńczo-wychowawczych. Uzyskane informacje zostaną przesłane Panu Ministrowi.

Pozwolę sobie również wyrazić nadzieję, że w niedługim czasie zostanę powiadomiony o założeniach oraz obecnym etapie, a później także - wynikach badania, którego przeprowadzenie było planowane w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości. Zgodnie z ustaleniami przyjętymi na spotkaniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych w Ministerstwie Sprawiedliwości, w dniu 26.05.08 r., jego przedmiotem miała być analiza postępowań związanych z umieszczeniem nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, w kontekście zgodności postępów w resocjalizacji nieletniego z jego dalszym pobytem w środowisku placówki.

Dziękuję także za miłe słowa, zawarte w odpowiedzi Pana Ministra.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Pan
Marian Cichosz
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do mojego pisma z dnia 3 grudnia 2008 r. przesyłam - do uprzejmej wiadomości Pana Ministra - kopię odpowiedzi udzielonej na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie stanu prac nad wyodrębnieniem i przygotowaniem funkcjonowania resocjalizacyjnych placówek oświatowych nowego typu oraz potrzeby usunięcia oczywistej niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r., przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

W treści tej, niestety nader ogólnej, odpowiedzi zwraca uwagę zrozumienie zależności między postępowaniem w trybie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i postępowaniem opiekuńczym (w sytuacji, gdy skierowanie sprawy dziecka na jedną z tych dróg - w tych samych często okolicznościach faktycznych - zależy jedynie od dyskrecjonalnej decyzji sędziego rodzinnego). Uwzględnienie tej swoistej równowagi cieszy szczególnie wówczas, gdy inne przygotowywane projekty zmian w tym zakresie eliminują możliwość stosowania wobec nieletniego większości środków przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym w sytuacji zagrożenia dobra dziecka poprzez niewłaściwe wykonywanie władzy rodzicielskiej przez rodziców, przy jednoczesnym ustaleniu dolnej granicy nieletniości na 10 lat.

Proszę też o przyjęcie uwagi, że analiza formalnej poprawności aktów prawnych, dokonywana przez pryzmat gwarancji zawartych w Konstytucji RP, wnosi zwykle nową jakość. Nie tylko wzbogaca dyskusję, ale i porządkuje ją dzięki prostym, czytelnym, a także na swój sposób niepodważalnym wartościom konstytucyjnym. O tym, że to dobra droga świadczy fakt, iż nie kto inny, a właśnie Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w końcu 2004 r. do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań, które są obecnie kontynuowane w ramach prac

Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych i początkowo osobiście w nich uczestniczył.

Załącznik 1

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

DWOiP III 5150-125/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pisma Pana Rzecznika z dnia 3 grudnia 2008 roku i z dnia 8 stycznia 2009 roku, dotyczące wykonywania postanowień tymczasowych w sprawach nieletnich, funkcjonowania resocjalizacyjnych placówek oświatowych nowego typu oraz potrzeby usunięcia oczywistej niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w *sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii* (Dz. U. Nr 178, poz. 1833), RPO-507916-VII-1106-05/GR, uprzejmie dziękuję za udostępnienie korespondencji, prowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Edukacji Narodowej. Podzielałam pogląd Pana Ministra Zbigniewa Włodkowskiego o istotnym znaczeniu współpracy międzyresortowej w kwestii wykonywania orzeczeń sądowych, w tym w ramach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych.

Jednocześnie uprzejmie informuję Pana Rzecznika, że w ostatnim kwartale prace Zespołu koncentrowały się na przygotowaniu aktów prawnych, które pozwoliłyby usprawnić umieszczanie nieletnich w placówkach tytułem środka tymczasowego. Należy podzielić pogląd, że analiza aktów prawnych przez pryzmat gwarancji zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnosi nową jakość i porządkuje dyskusję, a zaprezentowana przez przedstawiciela Rzecznika na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych w dniu 26 maja 2008 roku argumentacja wskazała na potrzebę zachowania odpowiednich standardów konstytucyjnych przygotowywanych nowelizacji. We wrześniu 2008 roku została utworzona grupa robocza, której celem było opracowanie do dnia 30 listopada 2008 roku projektu stosownych zmian w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zamiarem Zespołu było przedstawienie Panu Rzecznikowi rezultatów pracy tej grupy, jednak na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2008 roku Zespół zdecydował o kontynuowaniu prac nad projektem nowelizacji w związku ze sformułowaną

przez Ministerstwo Edukacji Narodowej propozycją wyeliminowania z systemu środków wychowawczych i tymczasowych umieszczenia w młodzieżowym ośrodku socjoterapii. Grupa robocza zakłada przygotowanie i przedstawienie Międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych projektu nowelizacji w bieżącym kwartale.

W nawiązaniu do zapytania o realizację badania efektywności postępowań, związanych z umieszczaniem nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych w kontekście zgodności postępów resocjalizacji nieletniego z jego dalszym pobytem w środowisku placówki, uprzejmie informuję, że wyniki badań - po ich przeprowadzeniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości - zostaną niezwłocznie udostępnione Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Z wyrazami szacunku i sympatii
SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
/-/ *Krzysztof Kwiatkowski*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 10 sierpnia 2009 r.

RPO-507916-VII-1106-05/JL

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do otrzymanego od Pana Ministra pisma z dnia 6 lutego 2009 r. (1. dz. DWOiP III 5150-125/07), dotyczącego wykonywania postanowień tymczasowych w sprawach nieletnich, funkcjonowania resocjalizacyjnych placówek oświatowych nowego typu oraz potrzeby usunięcia oczywistej niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie *szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii* (Dz. U. z 2004 r. Nr 178, poz. 1833), zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie rezultatów pracy Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych.

Jednocześnie uprzejmie proszę o informację, czy zakończyły się już badania efektywności postępowań związanych z umieszczeniem nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, w kontekście zgodności postępów resocjalizacji nieletniego z jego dalszym pobytem w środowisku placówki.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2009 r.

Rzeczpospolita Polska
Minister Sprawiedliwości

DWOiP III 5150-125/07

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika z dnia 10 sierpnia 2009 roku, dotyczące wykonywania postanowień tymczasowych w sprawach nieletnich, funkcjonowania resocjalizacyjnych placówek oświatowych nowego typu oraz potrzeby usunięcia oczywistej niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w *sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii* (Dz. U. Nr 178, poz. 1833), RPO-507916-VII-1106-05/JL, uprzejmie informuję, co następuje:

Deklarowane w powołanym w Pana wystąpieniu piśmie prace nad zmianami uregulowań postępowania w sprawach nieletnich, prowadzone przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, do chwili obecnej nie doprowadziły do zamierzonego skutku. Przypomnę, że projekty te miały usprawnić umieszczanie nieletnich w placówkach tytułem środka tymczasowego i działający w ramach Zespołu przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości i Ministra Edukacji Narodowej aktywnie włączyli się w stosowne opracowania. Zważywszy, że w założeniu system środków tymczasowych miał zostać wzbogacony o jednostki organizacyjne, pozostające w strukturze resortu pracy i polityki społecznej (Ochotnicze Hufce Pracy), które to jednostki zgłosiły zainteresowanie tego rodzaju współpracą, dla skuteczności dalszych prac niezbędne było uzyskanie zgody Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Obecnie minister ten sprzeciwił się włączeniu Hufców do systemu środków tymczasowych. W związku z zaawansowaniem prac nad zmianami Minister Sprawiedliwości i Minister Edukacji Narodowej zamierzają wystąpić do Pana Premiera o udzielenie wsparcia w tej kwestii.

Niezależnie od powyższego, Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi prace nad zmianami niezbędnymi z punktu widzenia realizacji celów wynikających z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zmierzającymi do zwiększenia poziomu sprawności postępowania i

zapewnienia skuteczności procesu wychowawczego. O przebiegu tych prac informowałem Pana Rzecznika w piśmie z dnia 10 sierpnia 2009 roku, DWOiP III 073-46/09.

W nawiązaniu do zapytania o realizację badania efektywności postępowań, związanych z umieszczaniem nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych w kontekście zgodności postępów resocjalizacji nieletniego z jego dalszym pobytem w środowisku placówki, uprzejmie informuję, że wyniki badań - po ich przeprowadzeniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości - zostaną niezwłocznie udostępnione Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Zbigniew Wrona
PODSEKRETARZ STANU

RPO-507916-VII-1106-05/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję, że problemy związane z ochroną praw nieletnich i małoletnich są nieodmiennie przedmiotem zainteresowania Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczy to również prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych, prowadzonych z udziałem przedstawiciela resortu kierowanego przez Panią Minister.

Problemy związane z realizacją postanowień o tymczasowym umieszczeniu w placówkach oświatowych nieletnich - którzy w myśl obowiązujących przepisów nie kwalifikują się do schronisk dla nieletnich i policyjnych izb dziecka, a nie powinni być kierowani do placówek opiekuńczo-wychowawczych - Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował w ostatnich latach wielokrotnie. Wymagają one bezzwłocznego rozwiązania. W dniu 2 lipca br. przesłana została Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości kierującemu pracami Międzyresortowego Zespołu, analiza rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz. U. Nr 178, poz. 1833), przeprowadzona pod kątem braku niezbędnych rozwiązań w tym zakresie w tym akcie prawnym (kserokopię wystąpienia z dnia 2 lipca br. przesyłam w załączeniu). Wydawało się, że przedstawione wówczas argumenty, wskazujące na niekonstytucyjność obowiązującego rozporządzenia, przesądzą nie tylko o szybkiej zmianie jego przepisów, ale także o wyodrębnieniu nowego rodzaju młodzieżowych ośrodków wychowawczych - zlokalizowanych w dużych ośrodkach i przeznaczonych dla danego okręgu oraz spełniających właściwe wymogi co do prowadzonej w nich diagnozy, nauczania oraz stosowanego nadzoru.

W związku z powyższym uprzejmie proszę Panią Minister o informację o zakresie prac legislacyjnych nad zmianą rozporządzenia z dnia 26 lipca 2004 r. i obecnym ich etapie, a także o stanie prac nad wyodrębnieniem i przygotowaniem funkcjonowania w praktyce placówek, do

których będzie mogła być kierowana grupa nieletnich, których prawa są obecnie-jak wskazano w powołanej analizie - drastycznie naruszane.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

DZSE-EM-073-528/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze

Odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika (Nr RPO-507916-VII-100-05/GR) w sprawie zapewnienia realizacji postanowień Sądu o tymczasowym umieszczeniu nieletnich w placówkach oświatowych uprzejmie informuję, że problem ten - a także zadanie zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii (MOS) oraz młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (MOW) dla zapewnienia sprawnej realizacji postanowień Sądu o zastosowaniu środka wychowawczego - stanowił od kilku lat przedmiot szczególnego zainteresowania i głębokiej troski Ministra Edukacji Narodowej.

Uprzejmie informuję, że m.in. celem rozwiązania sygnalizowanej przez Pana Rzecznika kwestii został przez Prezesa Rady Ministrów powołany Międzyresortowy Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, koordynowany przez Ministra Sprawiedliwości. W ramach tego Zespołu utworzona została *Grupa Robocza do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych w Przedmiocie Umieszczania Nieletnich w Placówkach Podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej*. W skład tej Grupy wchodzi przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Policji.

Zadaniem Grupy jest opracowanie projektu nowelizacji obowiązujących aktów prawnych, regulujących postępowanie w sprawach nieletnich. Projekt obejmuje m.in.: reformę funkcjonowania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych resortu sprawiedliwości, zmiany w zakresie wykonywania orzeczeń w sprawach nieletnich, optymalizację funkcjonowania MOW i MOS, poprawę skuteczności oddziaływań placówek opiekuńczo-wychowawczych, a także rozwiązanie problemu umieszczenia tymczasowego.

Odnosnie tej ostatniej kwestii rozważana jest możliwość wprowadzenia nowego podmiotu realizującego to zadanie - Ochotniczych Hufców Pracy.

Zarówno na forum całego Zespołu Międzyresortowego, jak i na spotkaniach grupy roboczej analizowane są możliwości opracowania efektywnego i poprawnego pod względem prawnym i merytorycznym rozwiązania, którego idea przewodnią jest ochrona praw dzieci i młodzieży oraz zapewnienie możliwości skutecznej realizacji postanowień Sądu o umieszczeniu w MOW lub MOS, w tym umieszczania tymczasowego, a także optymalnych warunków procesu wychowawczo-resocjalizacyjnego i socjoterapeutycznego realizowanego w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii oraz młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

Uprzejmie informuję, że koordynowany przez Ministra Sprawiedliwości Zespół Międzyresortowy przygotowuje projekt nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zawierający pakiet przepisów usprawniających system opiniowania w sprawach rodzinnych w postępowaniu wykonawczym oraz wprowadzających zmiany w zakresie wykonywania orzeczeń w sprawach nieletnich.

Równocześnie w Ministerstwie Edukacji Narodowej trwają prace nad kompatybilną do planowanych zmian ustawowych nowelizacją rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 lipca 2004 r. *w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii* (DZ. U.178, poz. 1833). Nowelizacja tego rozporządzenia została ujęta w planie prac legislacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej na pierwsze półrocze 2009 r.

Pragnę zauważyć, że kwestia tworzenia rozwiązań prawnych w rzeczywistym interesie i dla dobra dzieci i młodzieży, korzystnych co do istoty, a nie tylko formalnej poprawności regulowanych tym prawem działań, rozważana przez Pana Rzecznika w kontekście umieszczania tymczasowego nieletnich, posiada wiele dodatkowych aspektów, analizowanych i diagnozowanych w trakcie prowadzonych prac międzyresortowych. Przykładowo, projekt usprawnienia systemu opiniowania w sprawach rodzinnych w postępowaniu wykonawczym jest ściśle związany z pragmatyką umieszczania tymczasowego. Większość tych postanowień wynika bowiem z problemów z przedłużaniem się procedury opiniowania przez Rodzinne Ośrodki Diagnostyczno-Konsultacyjne, której przewlekłość wymusza tymczasowe umieszczenie. Przy takich realiach trudno uznać, że tymczasowe umieszczenie wynikające z przewlekłości opiniowania stanowi formę ochrony praw nieletniego. Przymusowa zmiana środowiska stanowi zawsze doświadczenie traumatyczne, zatem priorytetem jest doprowadzenie do jak najszybszego umieszczenia nieletniego we właściwej placówce. Podobnej analizie poddano m.in. kwestie efektywności wykorzystania miejsc w placówkach MOW i MOS w kontekście terminów rezerwowania miejsc, zasadność merytoryczną tymczasowego umieszczenia w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii oraz możliwość wykorzystania nowych instytucji w zakresie pewnych elementów wykonywania orzeczeń (policyjne izby dziecka, ochotnicze hufce pracy). Analiza takich problemów w trybie współpracy ponadresortowej jest ogromną szansą na opracowanie wspólnego, efektywnego rozwiązania, optymalizującego działania w tym obszarze.

Uprzejmie dziękuję Panu Rzecznikowi za zainteresowanie ważną i trudną problematyką działań na rzecz dzieci niedostosowanych społecznie i zagrożonych demoralizacją. Jest to obszar zadań realizowanych przez kilka resortów, wymagający systemowego zintegrowania działań w skali kraju. Jest on dotychczas słabo koordynowany, co skutkuje niejednokrotnie niekorzystnym zjawiskiem „podziału dziecka na resorty”, częściowym nakładaniem się kompetencji przy jednoczesnym braku właściwego podmiotu w innym obszarze, a w konsekwencji częstym rozproszeniem sił i środków.

Mam nadzieję, że obecna współpraca międzyresortowa, stanowiąca precedens oczekiwany od wielu lat, pozwoli na realne wyeliminowanie wielu problemów utrudniających sprawne funkcjonowanie systemu resocjalizacji, a także na podniesienie efektywności stosowanych rozwiązań.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Włodkowski

Pan
Ryszard Legutko
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Uchwałą nr 28/2007 z dnia 6 marca 2007 r. Rada Ministrów przyjęła, przedstawiony przez Ministra Edukacji Narodowej, Rządowy program poprawy stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”. Przywołany wyżej program zakłada wprowadzenie monitoringu wizyjnego szkół oraz placówek oświatowych. W dniu 5 września 2007 r. Rada Ministrów przyjęła Rządowy program wspierania w latach 2007 - 2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach” (uchwała nr 156/2007). Następnie, w oparciu o art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 6 września 2007 r. *w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach* (Dz. U. z 2007 r. Nr 163, poz. 1155), określającego zasady sfinansowania organom prowadzącym kosztów zakupu i instalacji oraz modernizacji lub rozszerzania w szkołach i placówkach zestawów i urządzeń do monitoringu wizyjnego lub sieci monitoringu wizyjnego.

Troska Rady Ministrów oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej o zapewnienie możliwie bezpiecznych warunków nauki i rozwoju dzieci i młodzieży zasługuje na pełne poparcie i uznanie. Wątpliwości budzi jednak § 7 ust. 1 i 2 przywołanego wyżej rozporządzenia, w którym określa się parametry techniczne instalowanych w szkołach i placówkach oświatowych urządzeń mechanicznych i elektronicznych typu analogowego lub cyfrowego służących do rejestracji dźwięku. Z cytowanego przepisu wynika bowiem, że Rada Ministrów upoważnia organy prowadzące do instalowania w szkołach oraz placówkach oświatowych czułych mikrofonów, które mogą służyć do rejestracji prywatnych rozmów uczniów, nauczycieli oraz osób trzecich, a także przeznacza na ten cel stosowne środki finansowe.

Tymczasem Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, iż każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). Pod tym pojęciem rozumieć należy wszelkie aspekty życia społecznego oraz zawodowego. Także przestawanie w kręgu rodziny bądź przyjaciół czy bliskich znajomych pozostaje sferą życia prywatnego (zob. L. Garlicki red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999). Przepis art. 47 Konstytucji RP stanowi więc postulat powstrzymania się organów państwowych od ingerowania w treść komunikacji oraz w sferę przestrzeni prywatnej.

Potrzeba prywatności ma swój aspekt indywidualny i społeczny. Pewność, że pozostaje się anonimowym lub co najmniej, że kontroluje się to, co wiedzą na nasz temat inni oraz możliwość odizolowania się od innych ludzi, zapewnia spokój i komfort psychiczny. Poczucie bezpieczeństwa bądź zagrożenia prywatności ma również bezpośredni wpływ na chęć uczestnictwa młodych ludzi w życiu społecznym (por. A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006, s. 48). Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w orzeczeniu z dnia 24 lutego 1998 r. (sprawa Botta v. Włochy skarga nr 21439/93) podkreślił, że uznanie prawa do prywatności za dobro chronione ma przede wszystkim na celu zapewnienie rozwoju - bez ingerencji z zewnątrz - osobowości każdego człowieka w jego relacjach z innymi ludźmi. Tymczasem prywatność jest obecnie dobrem szczególnie zagrożonym. Zagrożają jej przede wszystkim nowoczesne urządzenia ułatwiające kontrolę zachowań innych ludzi.

Wątpliwości nie budzi sama konieczność ograniczania praw i wolności obywatelskich. Na gruncie przepisów Konstytucji oraz utrwalonego orzecznictwa sądowego przyjmuje się jednak, że przesłankami warunkującymi uznanie konstytucyjności konkretnego ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela są:

- 1) ustawowa forma ograniczenia;
- 2) zaistnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia;
- 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości m.in. bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie oraz wolności i prawa innych osób oraz
- 4) zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności.

W przypadku budzącej wątpliwość regulacji, istotnego znaczenia nabierają trzy spośród wymienionych wyżej kategorii, mianowicie: ustawowa forma ograniczenia, przesłanka konieczności zaistnienia ograniczenia, a także funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych kategorii, należy zauważyć, że przepis stanowiący ustawowe upoważnienie do wydania kwestionowanego rozporządzenia ma charakter ogólny. Ustawodawca w art. 90 u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty stwierdza jedynie, że w przypadku przyjęcia stosownych programów, Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia

formy i zakres wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki lub podnoszeniu poziomu dyscypliny w szkołach lub placówkach, a także szczegółowe warunki uzyskania wsparcia finansowego na ten cel. Tym samym ustawodawca pozostawił Radzie Ministrów możliwość samodzielnego decydowania o formach mających na celu poprawienie stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych, które zostaną sfinansowane z budżetu państwa.

W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 16 lutego 2000 r. (*Amann v. Szwajcaria*, skarga nr 27798/95), w którym stwierdził on m.in. *rejestrowanie rozmów i inne formy kontroli komunikowania się są poważną ingerencją w życie prywatne (...), muszą więc być zgodne z prawem i to szczególnie precyzyjnym. Niezbędne są jasne, szczegółowe reguły w tej materii, zwłaszcza gdy dostępna technologia staje się coraz bardziej wyrafinowana*. Budząca wątpliwości Rzecznika norma zdaje się nie spełniać tego wymagania.

Nie mniej istotna dla dalszych rozważań jest draga z przesłanek ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. W przesłance konieczności mieszczą się postulaty niezbędności, przydatności i proporcjonalności ograniczenia. O niezbędności możemy mówić wtedy, gdy celu, któremu ma służyć ograniczenie, nie da się zrealizować w inny sposób. Środki ograniczające prawa lub wolności mają być jak najmniej uciążliwe dla obywateli. Proporcjonalność zaś oznacza zakaz nadmiernej ingerencji (zob. A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006, s. 204). Zastosowanie zasady proporcjonalności polega na zbadaniu, czy spośród dostępnych środków działania wybrano środek możliwie jak najmniej uciążliwy dla podmiotów, wobec których ma on być zastosowany, lub środek dolegliwy w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (por. m.in. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r. sygn. akt K 11/94).

Wątpliwości w tym kontekście nie budzi monitorowanie wizyjne placówek oświatowych, a zwłaszcza montowanie kamer umożliwiających rejestrację zdarzeń od wewnątrz i na zewnątrz budynku w okolicach wejść do szkół i innych placówek oświatowych. Rzecznik podziela w tym względzie opinię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wyrażoną w orzeczeniu z dnia 17 lipca 2003 r. (*Perry v. Wielka Brytania*, skarga nr 63737/00): *monitorowanie działań jednostki w miejscu publicznym za pomocą kamer nie prowadzi do ingerencji w życie prywatne*.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że monitoring wizyjny placówek oświatowych jest rozwiązaniem wystarczającym dla zapewnienia możliwie szybkiej interwencji w przypadku zaistnienia zdarzeń będących zagrożeniem dla zdrowia lub życia uczniów i nauczycieli lub w przypadku niszczenia mienia szkoły. Instalowanie w placówkach oświatowych mikrofonów umożliwiających rejestrację prywatnych rozmów uczniów, nauczycieli lub osób trzecich, a zwłaszcza montowanie ich w korytarzach lub klasach szkolnych - czego nie zakazuje ani przywołana ustawa o oświacie ani kwestionowane rozporządzenie jest „posunięciem o krok dalej”.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że konsekwencją kwestionowanego przepisu może być zachwianie właściwej równowagi pomiędzy koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w placówkach oświatowych a prawem do prywatności przebywających w nich osób. W ten sposób regulacja ta naruszać może zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Budzący wątpliwości Rzecznika przepis, zdaje się nie spełniać także trzeciej z przesłanek ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Nawet przyjmując, iż intencją Rady Ministrów było ułatwienie procesu identyfikacji oraz pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców czynów zabronionych popełnionych na terenie szkoły, należy mieć na uwadze, że tak uzyskane nagranie nie może być dowodem w procesie karnym. Co za tym idzie, nie ma żadnej wartości dowodowej.

Do zakładania oraz posługiwania się urządzeniem podsłuchowym uprawnione są jedynie organy państwowe na podstawie odpowiednich przepisów. I tak, art. 237 § 1 Kodeksu postępowania karnego stanowi, że po wszczęciu postępowania sąd na wniosek prokuratora może zarządzić kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa. Jednakże ustawa ogranicza pod względem przedmiotowym stosowanie podsłuchu do enumeratywnie wyliczonych najcięższych przestępstw (art. 237 § 3 Kpk). Na mocy art. 241 Kpk przywołany wyżej przepis stosuje się odpowiednio do kontroli oraz rejestrowania przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów lub przekazów informacji. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem, wyrażenie „inne rozmowy” należy rozumieć jako rozmowy inne niż telefoniczne, a więc wszelkie rozmowy, bez względu na to jak i gdzie są prowadzone (zob. m.in. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego Komentarz*-, wyd. III, Zakamycze 2003).

Ponadto, zgodnie z treścią art. 267 § 2 Kodeksu karnego, kto w celu uzyskania informacji, do której nie jest uprawniony, zakłada lub posługuje się urządzeniem podsłuchowym podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Przywołany wyżej przepis realizuje konstytucyjną gwarancję ochrony prywatności i tajemnicy komunikowania się, chroni nie tylko sferę prywatną jednostki, lecz także informacje, której uzyskanie jest niezgodne z wolą dysponenta (zob. A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*., wyd. IV, LEX 2007). Dodatkowo, dla realizacji znamion czynności wykonawczej wystarczające jest wyłącznie założenie urządzenia podsłuchowego, chociażby nie doszło do jego wykorzystania ani też do uzyskania przy jego pomocy określonych informacji. Nie popełnia przestępstwa ten, kto posługuje się urządzeniem podsłuchowym w celu uzyskania informacji, do której jest uprawniony. Bezprawność czynu jest więc uchylona, gdy nagrywane osoby wyrażają to zgodę.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w przypadku nagrywania rozmów osób znajdujących się na terenie szkoły, zgoda taka musiałaby przybrać formę indywidualną. Co za tym idzie, nie jest możliwe wyrażenie stosownego zezwolenia przez Radę Pedagogiczną, Radę Szkoły, Samorząd

Uczniowski, ani w formie „wewnątrzszkolnego referendum”. Jednak i w tym przypadku, nie można wykluczyć sytuacji, w której zamontowane mikrofony zarejestrują rozmowę osób, które przebywają na terenie szkoły czasowo i nie wyraziły stosownej zgody na nagranie, ani też nie mają wiedzy o tym, że są nagrywane (np. rodzic lub prawny opiekun ucznia).

Dodatkowo należy wspomnieć, że na gruncie Prawa cywilnego prywatność stanowi tzw. dobro osobiste, regulowane przepisami art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 24 Kc, ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. Ponadto, niezależnie od innych środków potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia, sąd może przyznać - zgodnie z art. 448 Kodeksu cywilnego - odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub, na żądanie, zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany cel społeczny.

Tak więc kwestionowana regulacja, zakładająca możliwość montowania w szkołach i placówkach oświatowych urządzeń służących do rejestracji dźwięku, nie tylko nie spełnia założonej funkcji (bezpieczeństwo i porządek publiczny), ale może w istotny sposób naruszać przepisy obowiązującego prawa, a co za tym idzie stać w sprzeczności z wartościami, którymi ma służyć. Nie można bowiem przyjąć, że norma naruszająca przepis obowiązującego prawa służy jednocześnie podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz poinformowanie Rzecznika o zajętych w sprawie stanowisku.

Łącząc wyrazy szacunku
/-/ *Janusz Kochanowski*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2007-12-04

DIPE-DD-0213-01/07

Pan
Dr Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze,

uprzejmie informuję, że Pana stanowisko prezentujące wątpliwości, jakie budzi § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2007 r. w *sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach* (Dz. U. Nr 163, poz. 1155) zostało szczegółowo przeanalizowane.

Analiza wskazuje na konieczność nowelizowania ww. rozporządzenia tak, aby wyeliminować możliwość instalowania rejestratorów audio w ramach monitoringu wizyjnego w szkołach i placówkach.

Założenia *Rządowego programu wspierania w latach 2007 - 2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach* dotyczą poprawy ogólnych warunków bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych poprzez wprowadzenie monitoringu wizyjnego. Instalowane urządzenia powinny wspomagać pracowników szkoły w pełnieniu funkcji opiekuńczej, szczególnie w szkołach o dużej liczebności uczniów, w zespołach szkół, w placówkach, w których występuje duża rotacja uczniów/wychowanków oraz tam, gdzie brak dyscypliny uczniowskiej zakłóca prawidłowy tryb funkcjonowania szkoły lub placówki. Zatem podzielam stanowisko, że monitoring wizyjny, rejestrujący wyłącznie obraz, jest rozwiązaniem wystarczającym do osiągnięcia celów tego programu.

Wprawdzie intencją programu nie było wykorzystywanie zapisu urządzeń monitorujących do podsłuchiwania kogokolwiek i ingerowania w sferę prywatności osób przebywających na terenie szkoły, to jednak za uzasadnione należy uznać obawy, że instalowanie tak czułych urządzeń rejestrujących dźwięki może naruszać prawo do prywatności uczniów, nauczycieli i innych osób, których treść rozmowy zostałaby zarejestrowana.

W związku z powyższym uprzejmie informuję, że niezwłocznie zostaną podjęte prace nad przygotowaniem projektu nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2007 r., w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach.

/-/ Katarzyna Hall

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Prof. UW dr hab. Marek Zubik

RPO-570717-I/07/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 17 marca 2008 r.

Pan
Zbigniew Marciniak
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji dotyczącej § 7 ust 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2007 r. w *sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach* (Dz. U. Nr 163, poz. 1155), zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie bezpiecznych warunków nauki, pragnę uprzejmie podziękować za szybką reakcję oraz zapowiedź zmiany przywołanego wyżej rozporządzenia w zakresie, w jakim upoważnia ono organy prowadzące do instalowania w szkołach oraz placówkach oświatowych urządzeń służących do rejestracji dźwięku.

Jednocześnie, działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika na jakim etapie znajdują się obecnie prace nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie bezpiecznych warunków nauki. Ponadto, będę zobowiązany za udzielenie odpowiedzi na pytanie jak Ministerstwo Edukacji Narodowej planuje rozwiązać problem już zainstalowanych w szkołach i placówkach oświatowych zestawów do monitoringu wizyjnego z możliwością rejestrowania dźwięków.

Z poważaniem
/-/ Prof. UW dr hab. Marek Zubik

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 11 kwietnia 2008 r.

DZSE-DD-O21-01/08

Pan
dr hab. Marek Zubik
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo RPO-570717-I/07/AB uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Edukacji Narodowej trwają prace legislacyjne dotyczące projektów

- *uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie Rządowego programu wspierania w latach 2007-2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach, „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”*,

- *rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach*.

Projekty te zostały skierowane do uzgodnień międzyresortowych i z partnerami społecznymi 19 marca br. Uzgodnienia międzyresortowe wkrótce zakończą się. Przedłożenie projektów komitetowi stałemu Rady Ministrów planowane jest jeszcze w bieżącym miesiącu.

Informuję także, że w lutym br. zwróciliśmy się do Kuratorów Oświaty o przeprowadzenie kontroli problemowej w wybranych szkołach i placówkach objętych w 2007 r. *Rządowym programem „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”*, w zakresie jakości i efektywności wprowadzonych rozwiązań. Kuratorzy Oświaty zostali zobligowani do przekazania wyników kontroli do 30 czerwca 2008 r.

Z dotychczasowych informacji uzyskanych drogą telefoniczną wynika, że samorządy odstępowały od montażu urządzeń, które oprócz obrazu rejestrowałyby także dźwięk. Zaś w szkołach, w których takie urządzenia zostały zainstalowane funkcja nagrywania dźwięku nie jest wykorzystywana.

Z poważaniem
w/z **MINISTRA**
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Włodkowski*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-570717-I/07/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 16 lipca 2008 r.

Pan
Zbigniew Włodkowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Pismem z dnia 14 kwietnia 2008 r. (nr DZSE-DD-021-01/08) poinformowano mnie o trwających pracach legislacyjnych dotyczących projektów:

- uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie Rządowego programu wspierania w latach 2007 - 2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „*Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach*”,
- rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach.

W związku z powyższym, działając w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie na jakim etapie znajdują się obecnie prace legislacyjne dotyczące przywołanych wyżej projektów. Będę także zobowiązany za udzielenie informacji na temat wyników kontroli problemowej w wybranych szkołach i placówkach oświatowych objętych w roku 2007 Rządowym Programem „*Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach*”, w zakresie jakości i efektywności wprowadzonych rozwiązań.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski

**MINISTERSTWO
EDUKACJI NARODOWEJ**

PODSEKRETARZ STANU

Zbigniew Włodkowski

Warszawa, 2 września 2008 r.

DZSE-EM-073-518/08

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Panie Ministrze

nawiązując do wcześniejszej korespondencji oraz do pisma Pana Rzecznika Nr RPO-57017-I/07/AB z dnia 16 lipca br. uprzejmie informuję, że 12 maja 2008 r. Rada Ministrów przyjęła:

- uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie **Rządowego programu wspierania w latach 2007 - 2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”**,
- **rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach.**

Rozporządzenie zostało opublikowane w dniu 3 czerwca br. w Dzienniku Ustaw (Dz. U. z 2008 r., Nr 94, poz. 598).

Jednocześnie uprzejmie informuję, że kontrolę problemową w wybranych szkołach i placówkach objętych w 2007 r. programem „*Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach*” przeprowadzili właściwi terytorialnie kuratorzy oświaty.

Z informacji pokontrolnych wynika, że program został przez organy prowadzące oraz przez same szkoły i placówki przyjęty bardzo pozytywnie. Dyrektorzy szkół i placówek wskazali, że w wyniku wdrożenia programu poprawiło się bezpieczeństwo osób i mienia w tych jednostkach. Organy prowadzące postulowały kontynuowanie programu, proponując jednocześnie zwiększenie kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu. Przykładowo, wojewoda wielkopolski w korespondencji do Ministerstwa Edukacji Narodowej wnioskował o trzykrotne zwiększenie środków na realizację programu w tym województwie.

PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Włodkowski

RPO-597667-VII-7020/I 1006/09

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Pani Ministrze

W związku z pełnieniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzają wizytacje między innymi w podlegających Panu Ministrowi schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych. W trakcie wykonywania tych czynności dostrzeżono w ostatnim czasie ważne kwestie wymagające podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Istotnym problemem jest bezprawne umieszczanie wychowanków w izbie przejściowej. Jej stosowanie uregulowano w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1359). Zgodnie z § 44 i § 51 wskazanego rozporządzenia, po przyjęciu do zakładu poprawczego lub schroniska, nieletniego umieszcza się w izbie przejściowej. Wobec nieletniego, który przebywa w zakładzie poprawczym, umieszczenie w izbie przejściowej może nastąpić na okres nie dłuższy niż 14 dni, w celu poddania go wstępnym badaniom lekarskim, badaniom osobopoznawczym i zabiegom higieniczno-sanitarnym. Może to także nastąpić w celu przeprowadzenia wstępnej rozmowy adaptacyjnej, przygotowania planu indywidualnych oddziaływań resocjalizacyjnych, utrzymania bezpieczeństwa i porządku w jednostce oraz w celu zapobiegania agresji lub dezorganizacji życia w jednostce. W przypadku przyjęcia do schroniska dla nieletnich, umieszczenie w izbie przejściowej może nastąpić na czas do 14 dni w celu poddania go wstępnym badaniom lekarskim, badaniom osobopoznawczym i zabiegom higieniczno-sanitarnym oraz w celu przeprowadzenia wstępnej rozmowy i sporządzenia podstawowej informacji o nieletnim. Natomiast w obu typach placówek § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia daje podstawę do umieszczenia nieletniego w izbie przejściowej na czas określony - również dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku. Przepis ten jest nieprecyzyjny i w praktyce prowadzi do sytuacji, w których nieletni umieszczani są w izbie przejściowej na zbyt długi okres czasu (odnotowano przypadki umieszczania nieletnich w izbie przejściowej na czas przekraczający nawet miesiąc).

Podczas wizytacji jednego z zakładów poprawczych zajęte były wszystkie izby przejściowe, w których przebywali wychowankowie umieszczeni w trybie § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia. Analizując Książkę pobytu w izbie przejściowej zauważono, że powodami umieszczenia w niej wychowanka było złamanie regulaminu, polegające najczęściej na paleniu papierosów na terenie zakładu, odmowie wykonania polecenia przełożonych, stosowaniu agresji wobec innych wychowanków lub pracowników. Jeden z nieletnich, który ukończył 18 lat i nie wyrażał woli kontynuacji nauki, był z kolei umieszczony w izbie przejściowej na czas zajęć lekcyjnych. Jednocześnie przebywającym w niej wychowankom nie zagwarantowano żadnych zajęć resocjalizacyjnych, ani rekreacyjno -sportowych na świeżym powietrzu. Nieletni, z którymi rozmawiano w trakcie wizytacji wskazywali, iż umieszczenie w izbie przejściowej jest najsurowszą karą.

Sytuacja zastana w opisaney wyżej jednostce, jak i przykłady w innych placówkach wskazują iż ze względu na dużą częstotliwość stosowania izby przejściowej, ta bezprawna praktyka staje się niekiedy regułą w karaniu wychowanków. Stosowanie takiej postaci kary w stosunku do nieletnich jest w moim przekonaniu przejawem nieludzkiego, poniżającego traktowania i karania. Przetrzymanywanie nieletniego w izbie przejściowej jest nieracjonalną i niepedagogiczną karą izolacyjną która stoi w sprzeczności z wszelkimi oddziaływaniami wychowawczymi przyjętymi w systemie terapeutyczno wychowawczym. Ponadto, takie postępowanie jest niezgodne z Regulami Narodów Zjednoczonych Dotyczącymi Ochrony Nieletnich Pozbawionych Wolności (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/113), stanowiącymi iż wszelkie postępowanie dyscyplinarne i związane z nim środki powinny mieć na celu zapewnienie bezpieczeństwa i ładu w życiu społecznym zakładu; nie powinny uwłaczać godności nieletnich, ani sprzeciwiać się głównym celom postępowania z nieletnimi w zakładzie, tj. pogłębianiu w nich poczucia sprawiedliwości, szacunku do siebie samych i do podstawowych praw przysługujących każdej jednostce (reguła 66). Wszelkie środki dyscyplinarne polegające na okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniu, w tym kary cielesne, umieszczenie w celi pozbawionej światła, przetrzymywanie w izolatce, albo jakiegokolwiek inne karanie mogące powodować zagrożenie dla fizycznego i psychicznego zdrowia nieletniego, powinny być bezwzględnie zabronione (...) (reguła 67).

Kolejnym problemem, który został dostrzeżony w wizytowanych placówkach, jest brak unormowań prawnych, które gwarantowałyby nieletniemu codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu. Ich zapewnienie należy uznać za niezbędne, biorąc pod uwagę potrzeby rozwoju psychofizycznego młodego człowieka, a także konieczność rozładowania złych emocji w przypadku młodzieży niedostosowanej. Brak odpowiednich przepisów prawnych w tym zakresie jest przyczyną ograniczania nieletnim dostępu do świeżego powietrza. Przykładowo, w jednej z wizytowanych placówek wychowankowie mogli wychodzić na zewnątrz budynku tylko raz w tygodniu, ze względu na ucieczki nieletnich, jakie miały miejsce w jednostce. Działania tego rodzaju stoją w sprzeczności z realizacją prawa do rozwoju oraz prawa do ochrony zdrowia. Takie ograniczenia są również niezgodne z art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego

prawo do ochrony zdrowia przejawia się również w tym, że władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Dostęp do świeżego powietrza powinien być prawem nieletniego, a nie tylko przywilejem, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku osób dorosłych pozbawionych wolności. Ci ostatni przebywając bowiem w jednostkach penitencjarnych, nawet jeżeli zostali zakwalifikowani do osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne lub poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu, mają prawo do codziennego, godzinnego spaceru.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do właściwego uregulowania zasad i warunków umieszczania nieletnich w izbie przejściowej oraz zapewnienia im w czasie pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 05.06. 2009 r.

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo Sprawiedliwości
Sekretarz Stanu

DWOiP III 073-29/09

Pan
Stanisław Trociuk
Z-ca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 maja 2009 r. (sygn. RPO-597667-VII-7020/11006/09) dotyczące funkcjonowania izb przejściowych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz braku unormowań prawnych, które gwarantowałyby nieletnim przebywającym w w/w placówkach codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu, uprzejmie przedstawiam poniższe stanowisko.

Ministerstwo Sprawiedliwości na podstawie własnych czynności nadzorczych oraz analizy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w stosunku do nieletnich, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, dostrzega konieczność zmian w zakresie postępowania w stosunku do nieletnich. W tym celu opracowywane są plany i podejmowane działania zmierzające do kompleksowego uregulowania odpowiedzialności nieletnich, w tym pełnej regulacji postępowania wykonawczego, którego brak w obecnie obowiązującej ustawie o *postępowaniu w sprawach nieletnich* z dnia 26 października 1982 r. (tekst jednolity Dz. U z 2002 Nr 11, poz. 109 ze zmianami). Kierunki tych planów i działań obejmują potrzebę nowelizacji ww. ustawy i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych, również w zakresie uregulowań dotyczących gwarancji poszanowania praw nieletnich umieszczonych w zakładach i schroniskach. Wśród gwarancji tych uwzględnić należało będzie również problematykę wskazaną w Pana piśmie tj. zarówno sprawy dotyczące izb przejściowych (precyzyjne podstawy umieszczenia i maksymalny okres pobytu), jak również prawo codziennego dostępu nieletnich do zajęć na świeżym powietrzu.

Niezależnie od prac nad nową ustawą w zakresie uregulowania odpowiedzialności nieletnich opracowany został projekt nowelizacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w *sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (Dz. U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1359), w którym szczegółowo uregulowano techniczne i osobowe środki ochrony służące poprawie bezpieczeństwa w zakładach i schroniskach. Nowe regulacje wprowadzają w zakładach i schroniskach systemy ochrony, które różnicuje się w zależności od typu placówki poprzez zakres stosowanych w nich zabezpieczeń techniczno-ochronnych (ogrodzenia

ochronne, ilość posterunków, monitoring, zabezpieczenia okien i drzwi). Nadto projekt określa szczegółowo zadania pracowników wykonujących funkcje ochronne w zakładach i schroniskach i nakłada na dyrektorów obowiązek opracowania planów ochronnych dla poszczególnych placówek.

Wprowadzenie przewidzianych w projekcie zabezpieczeń wpłynie niewątpliwie na wzrost bezpieczeństwa i ograniczy możliwość występowania zdarzeń nadzwyczajnych np. ucieczek nieletnich, które często stanowią podstawę ograniczania dostępu do korzystania ze spacerów i przebywania poza budynkami zakładu lub schroniska. Prace nad powyższą nowelizacją zostały już zakończone, a projekt skierowano do podpisania przez Ministra Sprawiedliwości.

Ponadto Ministerstwo Sprawiedliwości, do czasu wejścia w życie nowych regulacji, w ramach sprawowanego nadzoru będzie monitorować stosowanie istniejących obecnie regulacji dotyczących funkcjonowania izb przejściowych, kierując do dyrektorów zakładów i schronisk oraz kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego zalecenia sprawowania pełniejszej kontroli stosowania tej instytucji.

Dodatkowo, w ramach prowadzonych lustracji oraz wizytacji zakładów i schronisk, dokonana będzie ocena wykorzystania izb przejściowych, a dokumentacja związana z pobytem w tych izbach nieletnich poddana zostanie szczegółowej kontroli.

Analizie poddane zostaną również wewnętrzne regulacje zakładów i schronisk dotyczące zasad dostępu nieletnich do zajęć na świeżym powietrzu i zasadności wprowadzanych w tym zakresie ograniczeń. Zgromadzone w ten sposób informacje posłużą do wydania zaleceń pozwalających na możliwie najszerszy dostęp nieletnich do przebywania poza budynkami placówek.

W chwili obecnej Ministerstwo Sprawiedliwości, z uwagi na podejmowane próby kompleksowego uregulowania rozpoznawczego i wykonawczego postępowania w stosunku do nieletnich, nie przewiduje podjęcia prac nad kolejną nowelizacją przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w *sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* dotyczących wyłącznie zagadnień podnoszonych w Pana piśmie. Problematyka ta, w ramach sprawowanego nadzoru, pozostanie jednak w zainteresowaniu resortu sprawiedliwości.

Nadto w pracach nad kompleksowym uregulowaniem postępowania w stosunku do nieletnich, będą podejmowane starania zmierzające do tego, aby postulowane przez Pana *zmiany*, z uwagi na ich gwarancyjny charakter, znalazły swoje miejsce nie w rozporządzeniu dotyczącym zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, lecz w ustawie regulującej to postępowanie.

Z wyrazami szacunku i sympatii

SEKRETARZ STANU
w MINISTERSTWIE SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Krzysztof Kwiatkowski

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 22 lipca 2009 r.

RPO-603898-VII-7020/1
1006.2/09/JJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości
Prokurat Generalny

Szanowny Panie Ministrze

W związku z pełnieniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzają systematyczne wizytacje schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych.

W trakcie wykonywania tych czynności dostrzeżono, iż wychowankowie umieszczeni we wskazanych wyżej placówkach wykazują się słabą znajomością swoich praw i obowiązków. Ponadto uznać należy, iż znikoma jest również wiedza nieletnich o instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc w przypadku łamania ich praw.

W celu poprawienia sytuacji w tym zakresie, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zasadne jest przygotowanie informatora dla wychowanków, w którym zaprezentowane zostaną informacje dotyczące sytuacji prawnej nieletniego umieszczonego w tego typu placówce, jego praw i obowiązków oraz instytucji, do których może się zwrócić o pomoc w sytuacji, gdy jego prawa są łamane. Informator powinien być opracowany w interesującej i przystępnej dla nieletniego formie, z wykorzystaniem różnych elementów graficznych, kolorowych rysunków, zdjęć, itp. Wskazane jest również, by został on rozpowszechniony we wszystkich placówkach, tak by nieletni mogli w każdej chwili zapoznać się z informacjami w zakresie przysługujących im praw, nałożonych obowiązków, warunków pobytu oraz instytucji, w których mogą uzyskać ewentualną pomoc.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości przygotowania proponowanego informatora przez resort sprawiedliwości.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 20 08 2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DWOiP.III.5150-115/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na pismo, RPO-603898-VII-7020/11006.2/09/JJ z dnia 22 lipca 2009 r., dotyczące przygotowania przez resort sprawiedliwości informatora dla wychowanków umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, w którym zostaną zaprezentowane informacje o sytuacji prawnej nieletniego, jego prawach i obowiązkach oraz instytucjach, do których może się zwrócić w sytuacji, gdy przysługujące mu prawa są łamane bardzo dziękuję za przekazane uwagi.

Uprzejmie wyjaśniam, że stopień znajomości praw i obowiązków przez nieletnich przebywających w podległych placówkach, jak również sposób ich przestrzegania, podlega stałej kontroli w trybie nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Wyniki przeprowadzonych dotychczas licznych lustracji, których tematem było badanie powyższej problematyki, nie dają podstaw do stwierdzenia ogólnie niskiego poziomu wiedzy wychowanków we wszystkich zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Z tego względu nie były dotychczas podejmowane działania interwencyjne w skali kraju. Nie planowano również środków finansowych na opracowanie specjalnego informatora dla nieletnich umieszczanych w tych placówkach.

Ponadto uprzejmie informuję, że w czwartym kwartale bieżącego roku, zaplanowana jest analiza prowadzonych w latach 2008/2009 czynności nadzorczych w zakresie znajomości praw przez nieletnich umieszczonych w podległych placówkach. Czynności nadzorcze w tym zakresie są prowadzone tak przez wizytatorów okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego, jak też wizytatorów Ministerstwa Sprawiedliwości.

Niezależnie od powyższego uprzejmie wyjaśniam, że w zakładach poprawczych i w schroniskach dla nieletnich obowiązują wewnętrzne procedury przekazywania podopiecznym

niezbędnych informacji dotyczących zasad pobytu w placówce. Z każdym nowoprzyjętym wychowankiem dyrektor zakładu/schroniska lub upoważniona przez niego osoba przeprowadza rozmowę, podczas której nieletni zostaje zapoznany z przysługującymi mu prawami, obowiązkami oraz szczegółowymi zasadami pobytu. Adresy osób i instytucji, do których wychowankowie mogą zgłaszać swoje skargi i wnioski znajdują się na tablicach informacyjnych. Regulamin obowiązujący w zakładzie/schronisku jest umieszczany w widocznym miejscu i zawsze dostępny dla nieletniego. Prawa, obowiązki i regulamin są wychowankom często wyjaśniane i przypominane podczas zajęć w szkole, internacie, a także przez pracowników zespołów diagnostyczno-korekcyjnych. Działania w tym zakresie są dokumentowane.

Należy również wskazać, że niektóre placówki opracowały dla wychowanków specjalne informatory dotyczące warunków pobytu, praw i obowiązków. Przykładem jest Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Raciborzu, który taki informator zamieścił na swojej stronie internetowej.

Podzielając jednak pogląd wyrażony w powołanym na wstępie piśmie z dnia 22 lipca 2009 roku o potrzebie zapewnienia szerokiego dostępu wychowanków zakładów dla nieletnich do informacji o przysługujących im prawach i obowiązkach oraz instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc w przypadku łamania ich praw, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Sprawiedliwości planuje opracować standardowy wzór informacji o prawach i obowiązkach nieletnich na potrzeby wszystkich zakładów dla nieletnich, aby wyeliminować zdarzające się w praktyce różnice między placówkami w przedstawieniu katalogu praw i obowiązków i sposobie ich interpretacji. Jednocześnie zostanie określony sposób rozpowszechniania tej informacji wśród nieletnich, mający na względzie potrzebę zapewnienia do niej stałego dostępu, Działania w powyższym zakresie są spowodowane zamiarem ujednoczenia we wszystkich placówkach także innych dokumentów określających podstawowe procedury postępowania wobec nieletnich wychowanków np. regulamin izby przejściowej, regulamin izby izolacyjnej, instrukcji poruszania się po terenie internatu, itp. Sposób wykorzystania wzoru informacji o prawach i obowiązkach będzie na bieżąco kontrolowany w drodze czynności nadzorczych.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
/-/ Zbigniew Wrona
PODSEKRETARZ STANU

RPO-605914-VII-7020/11006.1/09/ED

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Premierze

W ostatnich miesiącach, w związku z wykonywaniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili wizytacje policyjnych izb dziecka, położonych w różnych częściach Polski. Ogląd poszczególnych placówek pozwala dostrzec znaczne różnice w warunkach bytowych, jakie zapewniają one nieletnim. W niektórych z nich, wychowankowie mają do dyspozycji jadalnię, świetlicę lekcyjną oraz świetlicę rekreacyjną. W innych z kolei, nie ma tego typu pomieszczeń, czego przykładem jest Policyjna Izba Dziecka w Płocku. W placówce tej niewielka świetlica pełni funkcję jadalni, miejsca gdzie nieletni spędzają cały swój wolny czas i gdzie odbywają się zajęcia oświatowe. W wymienionej Izbie rażący jest również brak łóżek w sypialniach wychowanków, którzy śpią na materacach rozkładanych na podłodze.

Wskazane powyżej różnice w warunkach bytowych, jakie zapewniają nieletnim policyjne izby dziecka, mają swoje źródło w niedostatku odpowiednich uregulowań prawnych i wskazują na potrzebę podjęcia inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka (Dz. U. z 2002 r., Nr 10, poz. 104 z późn. zm.), zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 83 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r., Nr 11, poz. 109 z późn. zm.), reguluje bowiem „szczegółowe zasady pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka, mając na uwadze stworzenie właściwych warunków pobytu nieletnich i przestrzeganie ich praw, względy bezpieczeństwa, a także sprawność postępowania oraz odpowiednie rozdzielenie nieletnich ze względu na charakter czynów, których się dopuścili i stopień ich demoralizacji”. Wobec braku odpowiedniej delegacji ustawowej, przywołane rozporządzenie nie może określić warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w policyjnych izbach dziecka i sposobu ich wyposażenia. Kwestia ta wymaga więc uregulowania, co mogłoby nastąpić analogicznie jak ma to miejsce w przypadku pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia do jednostek

organizacyjnych Policji. W moim przekonaniu, należy również opracować regulamin pobytu nieletnich w policyjnej izbie dziecka, który stanowiłby załącznik do rozporządzenia w sprawie warunków, jakim powinna ona odpowiadać.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do rozszerzenia delegacji ustawowej z art. 83 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, a następnie wydania na jego podstawie rozporządzenia regulującego w sposób szczegółowy warunki bytowe, jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka wraz z regulaminem pobytu nieletnich w tego typu placówkach.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

Warszawa, dnia 27 lutego 2009 r.

BMP-079-1344/09/AK

Pan
dr Janusz KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W nawiązaniu do wystąpienia z dnia 13 lutego 2009 roku (sygn. RPO-605914-VII-7020/11006.1/09/ED) w sprawie podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do rozszerzenia delegacji ustawowej zawartej w art. 83 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Stosownie do art. 83 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o postępowaniu w sprawach nieletnich (t.j.; Dz. U. z 2002 roku Nr 11, poz. 109 z późn. zm.), policyjne izby dziecka podlegają ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który w drodze zarządzenia tworzy i znosi policyjne izby dziecka.

Przedmiotowa ustawa zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka, mając na uwadze stworzenie właściwych warunków pobytu nieletnich i przestrzeganie ich praw, względy bezpieczeństwa, a także sprawność postępowania oraz odpowiednie rozdzielanie nieletnich ze względu na charakter czynów, których się dopuścili, i stopień ich demoralizacji (vide: art. 83 § 3 cyt, ustawy). Na tej podstawie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 21 stycznia 2002 roku rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad pobytu nieletnich w policyjnych izbach dziecka (Dz. U. Nr 10 poz. 104 z późn. zm.).

Wskazać jednak należy, iż ww. uregulowania prawne nie dają jednoznacznej podstawy do wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzenia w zakresie warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w policyjnych izbach dziecka. Delegacja ustawowa powinna bowiem, podobnie jak w odniesieniu do pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, stanowić precyzyjne upoważnienie do sporządzenia aktu wykonawczego w określonym zakresie.

Z uwagi na fakt, iż policyjne izby dziecka podlegają Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ocenie resortu spraw wewnętrznych, optymalnym rozwiązaniem byłoby zawarcie ww. delegacji ustawowej w ustawie *o Policji*.

W związku z powyższym, w opracowywanym obecnie w Komendzie Głównej Policji projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw, zaproponowano rozszerzenie art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku *o Policji* (t.j.: Dz. U. z 2007 roku Nr 43, poz. 277 z późn. zm.) poprzez dodanie w ust. 10 delegacji dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w policyjnych izbach dziecka.

Przedmiotowa propozycja ma charakter analogiczny do regulacji prawnych obowiązujących w zakresie pomieszczeń w jednostkach organizacyjnych Policji dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz pomieszczeń przejściowych, w których można umieścić osoby zatrzymane lub doprowadzone na czas wykonania czynności służbowych, oczekiwania na przewóz.

Z poważaniem

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

z up. /-/ Adam Rapacki

Podsekretarz Stanu

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

W związku z pełnieniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzają systematyczne wizytacje młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii.

W trakcie wykonywania tych czynności dostrzeżono, iż wychowankowie umieszczeni we wskazanych wyżej placówkach wykazują się słabą znajomością swoich praw i obowiązków. Ponadto uznać należy, iż znikoma jest również wiedza nieletnich o instytucjach, do których mogą się zwrócić o pomoc w przypadku łamania ich praw.

W celu poprawienia sytuacji w tym zakresie, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zasadne jest przygotowanie informatora dla wychowanków, w którym zaprezentowane zostaną informacje dotyczące sytuacji prawnej nieletniego umieszczonego w tego typu placówce, jego praw i obowiązków oraz instytucji, do których może się zwrócić o pomoc w sytuacji, gdy jego prawa są łamane. Informator powinien być opracowany w interesującej i przystępnej dla nieletniego formie, z wykorzystaniem różnych elementów graficznych, kolorowych rysunków, zdjęć, itp. Wskazane jest również, by został on rozpowszechniony we wszystkich placówkach, tak by nieletni mogli w każdej chwili zapoznać się z informacjami w zakresie przysługujących im praw, nałożonych obowiązków, warunków pobytu oraz instytucji, w których mogą uzyskać ewentualną pomoc.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości przygotowania proponowanego informatora przez resort edukacji narodowej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2009-08-10

DZSE-2-EM-045- 18/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Panie Ministrze

nawiązując do wystąpienia Pana Rzecznika (Nr RPO-614994-VII-7020/11006.4/09.JJ) w sprawie propozycji przygotowania dla wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW) i młodzieżowych ośrodków socjoterapii (MOS) informatora -zawierającego dane na temat sytuacji prawnej nieletniego umieszczonego w tego typu placówce, praw i obowiązków oraz instytucjach udzielających pomocy w przypadku łamania praw nieletnich - uprzejmie informuję, że resort edukacji planował wydanie takiego informatora w przyszłym roku. Wstępne prace nad określeniem zakresu tematycznego zostały już podjęte.

W związku z informacją Pana Rzecznika, dotyczącą słabej znajomości swoich praw i obowiązków przez wychowanków MOW i MOS oraz propozycją rozwiązania tego problemu poprzez przygotowanie i upowszechnienie takiego opracowania, prace te zostaną przyspieszone.

Informator zostanie przekazany do wszystkich młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii w kraju, zaś dyrektorzy tych placówek zostaną zobowiązani do zapoznania z informatorem wszystkich wychowanków, a następnie umożliwienia wychowankom stałego dostępu do treści zawartych w informatorze, aby nieletni mogli w każdej chwili zapoznać się z przysługującymi im prawami, nałożonymi obowiązkami, warunkami pobytu oraz instytucjami, w których mogą uzyskać ewentualną pomoc.

Uprzejmie dziękuję Panu Rzecznikowi za sugestię dotyczącą opublikowania informatora, mającą na celu zapewnienie lepszego zaspokojenia potrzeb wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii w zakresie respektowania ich praw. Jednocześnie pragnę zauważyć, że monitoring wydarzeń nadzwyczajnych w MOW i MOS prowadzony w związku z pełnieniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji wskazuje na respektowanie praw wychowanków w tych placówkach.

Należy mieć nadzieję, że opracowanie i upowszechnienie informatora dla wychowanków MOW i MOS pozwoli na rozwiązanie wielu problemów utrudniających prawidłowe

funkcjonowanie nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, a także na podniesienie jakości i efektywności działań tych placówek w obszarze wychowania i resocjalizacji.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Zbigniew Włodkowski

RPO-614994-VII-7010/11006.4/09/JJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Szanowna Pani Minister

W związku z wykonywaniem przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji, pracownicy Biura Rzecznika dokonują wizytacji młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii. W ich trakcie dostrzeżono, iż istotnym problemem, wpływającym na sposób funkcjonowania tego typu placówek, jest brak unormowań prawnych, które gwarantowałyby nieletniemu codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu. Ich zapewnienie należy uznać za niezbędne, biorąc pod uwagę potrzeby rozwoju psychofizycznego młodego człowieka, a także konieczność rozładowania trudnych emocji w przypadku młodzieży niedostosowanej.

Brak odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie sprzyja ograniczaniu nieletnim dostępu do świeżego powietrza. Tak na przykład, w jednej z wizytowanych placówek zastosowano wobec wychowanków całkowity zakaz wychodzenia na zewnątrz budynku, ze względu na ucieczki nieletnich. Działania tego rodzaju stoją w sprzeczności z realizacją prawa do rozwoju oraz prawa do ochrony zdrowia. Takie ograniczenia są również niezgodne z art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego prawo do ochrony zdrowia przejawia się także w tym, że władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Dostęp do świeżego powietrza powinien być prawem nieletniego, a nie tylko przywilejem, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku osób dorosłych pozbawionych wolności. Ci ostatni, przebywając w aresztach śledczych i zakładach karnych, nawet jeżeli zostali zakwalifikowani do osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne lub poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu, mają prawo do codziennego, godzinnego spaceru.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i rozważenie potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do właściwego uregulowania zasad i warunków

zapewnienia nieletnim, w czasie pobytu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

DZSE-2-TS-043-11/2009

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Aleja Solidarności 77
00 - 090 Warszawa

Panie Ministrze

odpowiadając na pismo nr RPO-614994-VII-7020.4/09/JJ z dnia 12 sierpnia 2009 r. dotyczące zasad organizowania zajęć na świeżym powietrzu dla wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, uprzejmie wyjaśniam.

Młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii są placówkami oświatowymi działającymi na podstawie:

- *ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.),*
- *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. z 2005 r. Nr 52, poz. 467 z późn. zm.),*
- *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 52, poz. 466).* W skład młodzieżowego ośrodka wychowawczego i młodzieżowego ośrodka socjoterapii wchodzi co najmniej jedna z następujących szkół:
 - 1) szkoła podstawowa specjalna;
 - 2) gimnazjum specjalne;
 - 3) szkoła ponadgimnazjalna specjalna.

Młodzieżowe ośrodki wychowawcze są prowadzone dla dzieci i młodzieży niedostosowanych społecznie, wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod

pracy, wychowania i resocjalizacji, natomiast młodzieżowe ośrodki socjoterapii są prowadzone dla dzieci i młodzieży, które z powodu zaburzeń rozwojowych, trudności w uczeniu się i zaburzeń w funkcjonowaniu społecznym mogą być zagrożone niedostosowaniem społecznym lub uzależnieniem i wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania oraz specjalistycznej pomocy psychoedukacyjnej. Praca z wychowankami tych ośrodków realizowana jest zgodnie z podstawami programowymi obowiązującymi w poszczególnych typach szkół i na podstawie *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 15, poz. 142 z późn. zm.)*. Nauczyciele i wychowawcy opracowują dla wychowanków indywidualne plany pracy edukacyjno-resocjalizacyjnej, współpracując w tym zakresie z innymi pracownikami młodzieżowego ośrodka wychowawczego, rodzicami (prawnymi opiekunami) i instytucjami działającymi w środowisku lokalnym. W planach tych uwzględniają zajęcia rekreacyjno-sportowe prowadzone na świeżym powietrzu.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że od 1 września 2009 r. w przedszkolach, klasach 1 szkoły podstawowej oraz I gimnazjum, również w szkołach specjalnych, zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17)*, będzie realizowana nowa podstawa programowa wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego. Kładzie ona szczególny nacisk na dbałość o sprawność fizyczną oraz zrozumienie związku aktywności fizycznej ze zdrowiem. Nowa podstawa programowa definiuje pewien wspólny dla wychowania fizycznego standard odwołujący się do wartości i czynności z zakresu kultury fizycznej, który musi być uwzględniony w każdym programie wychowania fizycznego. Zawiera on siedem bloków tematycznych, które odnoszą się do zajęć prowadzonych w systemie klasowo - lekcyjnym. Są to:

- 1) diagnoza sprawności i aktywności fizycznej oraz rozwoju fizycznego ucznia;
- 2) trening zdrowotny;
- 3) sporty całego życia i wypoczynek;
- 4) bezpieczna aktywność fizyczna i higiena osobista;
- 5) sport (dotyczy I, III i IV etapu edukacyjnego);
- 6) taniec (dotyczy II i III etapu edukacyjnego);
- 7) edukacja zdrowotna (dotyczy III i IV etapu edukacyjnego).

Każda szkoła, w tym szkoła funkcjonująca w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii, uwzględniając wymagania wynikające z przedmiotu wychowanie fizyczne oraz posiadając wiedzę na temat zainteresowań, możliwości i zdolności fizycznych uczniów, powinna rozwijać własną ofertę zajęć wychowania fizycznego, w tym realizowaną w ramach zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych.

Jeżeli warunki klimatyczne są sprzyjające, szkoły specjalne organizują zajęcia rekreacyjno-sportowe, zajęcia ruchowe lub naukę pływania na basenach (w ośrodkach sportu i rekreacji). Z powyższych informacji wynika, że obowiązujące przepisy umożliwiają wychowankom udział w zajęciach na świeżym powietrzu. Dyrektorzy młodzieżowych ośrodków wychowawczych oprócz opieki wychowawczo-resocjalizacyjnej są obowiązani do zapewnienia wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych wszystkich zajęć wynikających z podstaw programowych kształcenia ogólnego oraz ramowych planów nauczania odpowiedniego typu szkoły, w tym również aktywności fizycznej na świeżym powietrzu.

Jednym z przyjętych przez Ministra Edukacji Narodowej na rok szkolny 2009/2010 priorytetów nadzoru pedagogicznego będzie kontrola prawidłowości przyjmowania, przenoszenia, zwalniania oraz organizowania pobytu wychowanków w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Wyniki prowadzonych przez kuratorów oświaty kontroli posłużą do projektowania dalszych działań zmierzających do poprawy efektywności pracy ww. placówek.

Z poważaniem
w/z *MINISTRA*
PODSEKRETARZ STANU
/-/ *Zbigniew Włodkowski*

Pan
Włodzimierz Biały
Prezes Zarządu Spółki RUCH S.A.

Szanowny Panie Prezesie

W ostatnim czasie otrzymuję liczne skargi dotyczące zasad dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej przez spółkę RUCH SA W kierowanych do mnie petycjach skarżący zwracają uwagę, że sposób kolportażu tzw. prasy erotycznej może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego określonego w art. 202 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm., dalej: K.k.), a także w art. 141 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.) oraz naruszać zasady współżycia społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że całkowity zakaz dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej w miejscach legalnej sprzedaży wydawnictw prasowych pozostawałby w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP oraz przyjętą w Kodeksie karnym koncepcją wolnościową - zakładającą niekaralność dobrowolnego kontaktu ludzi dorosłych z treściami pornograficznymi. Na koncepcji tej opiera się treść przywołanego art. 202 § 1 K.k., który penalizuje prezentowanie treści pornograficznych w taki sposób, że może to narzucać ich odbiór osobom, które sobie tego nie życzą. Tym samym, o ile sprzedaż magazynów pornograficznych jest prawnie dopuszczalna, to forma i sposób jej dystrybucji może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego. Szczególną ochroną ustawodawca objął natomiast osoby małoletnie. W celu zapobiegania ich demoralizacji, zgodnie z art. 202 § 2 K.k., karalne jest nie tylko publiczne prezentowanie treści pornograficznych dzieciom, ale także rozpowszechnianie tych treści w sposób umożliwiający osobom małoletnim zapoznanie się z nimi. Należy również zauważyć, że obowiązek pozytywnego działania w celu zapobiegania demoralizacji dzieci i młodzieży wynika z wiążących Polskę umów międzynarodowych, w tym m.in. protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjętym przez ONZ w dniu 25 maja 2000 r. oraz decyzji ramowej nr 2004/68/JHA z dnia 22 grudnia 2003 r. o zwalczaniu seksualnego wykorzystywania małoletnich i pornografii dziecięcej.

Rzecz jasna, nie każde treści erotyczne należy utożsamiać z pornografią. W doktrynie prawa karnego przyjęło się, że pornografią jest takie prezentowanie nagości lub czynności seksualnych,

które pomija aspekt miłości i szacunku do drugiej osoby, ma charakter zdepersonifikowany i technologiczny oraz jest przedstawiane w celu wywołania u odbiorcy określonych biologicznie reakcji psychoseksualnych (por. m.in. M. Filar, *Pornografia. Studium z dziedziny polityki kryminalnej*, Toruń 1977, s. 30-57). Wydaje się jednak, że treść niektórych magazynów dystrybuowanych w salonach sprzedaży Spółki RUCH SA. może odpowiadać przytoczonej powyżej definicji.

Z tych powodów z głębokim niepokojem przyjąłem informację o formach i sposobie dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej w salonach i kioskach zarządzanej przez Pana Spółki. Z relacji skarżących wynika, że magazyny pornograficzne są prezentowane w sposób łatwo dostępny dla osób małoletnich, często na półkach w bezpośrednim sąsiedztwie prasy przeznaczonej dla dzieci i młodzieży, przy kasach lub w innych miejscach - narzucając kontakt z ich treściami osobom, które sobie tego nie życzą, w tym dzieciom.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o spowodowanie respektowania w punktach sprzedaży Spółki RUCH SA zasad oraz odpowiednich form prezentowania magazynów o treści erotycznej i pornograficznej. Szczególnie istotne wydaje się dołożenie starań, aby prasa pornograficzna była opatrzona należytą i dostrzegalną dla potencjalnego odbiorcy informacją a także, aby sposób wystawiania magazynów pornograficznych uniemożliwiał kontakt z ich treścią osobom, które sobie tego nie życzą (np. poprzez ekspozycję w miejscach wyodrębnionych). Ponadto należy wykluczyć możliwość eksponowania magazynów pornograficznych w bezpośrednim sąsiedztwie kasy lub prasy dla dzieci i młodzieży, a więc miejscach, w których kontakt młodych osób z tego typu wydawnictwami jest najbardziej prawdopodobny. Mając powyższe na uwadze będę zobowiązany za poinformowanie mnie o przyjętych w zarządzanej przez Pana Spółce zasadach dystrybuowania prasy erotycznej i pornograficznej, a także sposobu kontroli realizacji tych zasad.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski



Warszawa 26.05.2009 r.

PNKL/019-z/ 9/09

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Dotyczy: kolportażu prasy erotycznej.

Szanowny Panie

nawiązując do pisma znak RPO-615321-I/09/AB z dnia 21 maja br., poniżej przedstawiam wyjaśnienie oraz uwarunkowania dotyczące kolportażu wydawnictw i działania podejmowane przez „RUCH” SA.

Od wielu lat mają miejsce w Polsce społeczne akcje, organizowane przez różne środowiska lokalne i organizacje ogólnopolskie, których celem jest walka z pornografią. Akcje te są m. in. skierowane przeciwko sprzedaży pism erotycznych w punktach sprzedaży prasy. Obiektem oskarżeń jest przede wszystkim „RUCH” S.A., wielokrotnie składano zawiadomienia o przestępstwie pornografii, jakiego dopuszcza się Spółka. Doszło nawet do rozprawy, kilkakrotnie wszczynano dochodzenia, policja konfiskowała niektóre tytuły pod zarzutem szerzenia pornografii, a pracownicy byli przesłuchiwani. Również i Spółka wniosowała do prokuratury o ocenę lub wszczęcie postępowania przeciwko wydawcom wydającym niektóre zbyt śmiało naszym zdaniem treści. Wszystkie te działania kończyły się jednak umorzeniem spraw lub odmową wszczęcia postępowań, gdyż prokuratura lub sąd nie dopatrzyli się w działalności Spółki znamion czynu przestępczego.

„RUCH” S.A. jest firmą stojącą na gruncie przestrzegania prawa, której zadaniem jest udostępnianie rynku w równym stopniu wszystkim wydawcom. Zgodnie z art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stosowanie cenzury prewencyjnej środków masowego przekazu jest zakazane, na podstawie art. 3 i 38 Prawa prasowego pracownicy kolportażu nie mogą utrudniać lub ograniczać rozpowszechniania prasy z powodu ich linii programowej i treści, a odpowiedzialność cywilną za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego ponosi autor i wydawca. Ponadto „RUCH” S.A. jest zobowiązana do udostępniania rynku sieci sprzedaży

każdemu wydawcy oferującemu legalny produkt. Legalność tego produktu w przypadku prasy wynika z tego, że każdy wydawca zgodnie z art. 20 Prawa prasowego jest zobowiązany do rejestracji każdego tytułu w sądzie rejestrowym. Dyskryminacja któregokolwiek z legalnie wydawanych tytułów erotycznych napotkałaby się natychmiast na przeciwdziałanie ze strony Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak to miało miejsce w 1996 r. Wówczas jedynie odstępianie od cenzurowania przez biegłego sądowego każdego numeru tytułu erotycznego przed wprowadzeniem do kolportażu uchroniło Spółkę od niekorzystnej decyzji Urzędu.

„RUCH” S.A., świadoma odbioru pism erotycznych przez ogół społeczeństwa, wprowadziła wiele lat temu tzw. standard kolportażowy. Standard ten polega na tym, że:

- wydawcy zobowiązali się do nieumieszczania na okładkach treści mogących uchodzić za pornograficzne w rozumieniu art. 202 kodeksu karnego oraz umieszczania na okładce lub folii napisu „Tylko dla dorosłych”,
- „RUCH” S.A. informuje kontrahentów oraz sprzedawców prowadzących sprzedaż wydawnictw w punktach sprzedaży prasy o zaleceniach dotyczących zasad ekspozycji i sprzedaży wydawnictw erotycznych, tzn. że w punktach sprzedaży egzemplarze te winny być umieszczane w miejscach mniej widocznych, poza zasięgiem rąk młodocianych, zalecamy także eksponowanie głównie tytułów, nie zalecamy udostępniania egzemplarzy do przeglądania przed zakupem oraz sprzedaży małoletnim.

Przestrzeganie powyższych zaleceń w zakresie ekspozycji i sprzedaży prasy erotycznej ma na celu ochronę przed naruszaniem postanowień przepisów prawa karnego oraz prawa prasowego, gdyż:

- nikt poza jej nabywcami nie będzie narażony na przypadkowe zapoznawanie się z treściami, które mogłyby naruszać jego poczucie obyczajowości,
- dostęp do przypadkowego przeglądania i możliwości stykania się z treścią czasopism tego typu wbrew woli osób, które mogą sobie tego nie życzyć, jest dodatkowo ograniczony,
- równocześnie jest zapewnione faktyczne poszanowanie wolności i prawa osób, które są zdecydowanymi przeciwnikami prasy erotycznej - nie są one narażone na niepożądane stykanie się z tą prasą,
- wolność i prawa wydawców prasy erotycznej oraz czytelników są nadal zapewnione, grono nabywców i czytelników prasy erotycznej jest ograniczone do osób, które sobie tego życzą i oczekują określonych treści w nabywanych przez siebie pismach.

Niestety, niektórzy uczestnicy rynku prasowego nie zawsze stosują się do zaleceń dotyczących ekspozycji prasy erotycznej, dlatego też co jakiś czas ponawiamy akcję informacyjną skierowaną do sprzedawców oraz kontrolujemy sposób ekspozycji tych tytułów w sieci własnej. Działania te zostały podjęte w Spółce po raz kolejny w kwietniu br. Obecnie Spółka prowadzi

analizę dotyczącą możliwości rozwiązania umów z agentami, którzy nie stosują się do obowiązujących w „RUCH” S.A. zasad ekspozycji prasy erotycznej.

Mam nadzieję, że powyższe wyjaśnienia dają wyczerpującą odpowiedź w przedmiotowej sprawie i przekonają Pana o słuszności podejmowanych działań przez Spółkę „RUCH” SA.

Z poważaniem
PREZES ZARZĄDU
/-/ Włodzimierz Biały

Do wiadomości:

Pani Katarzyna Hall

Minister Edukacji Narodowej

Al. Szucha 25 00-918 Warszawa

4.3. Zapobieganie wypadkom i urazom

RPO-540372-X/2006/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Roman Giertych
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę poinformować Pana Premiera, iż otrzymuję skargi od rodziców uczniów dotyczące powszechnie występującego problemu przeludnienia klas szkolnych. Zainteresowani wskazują na brak przepisów określających minimalną powierzchnię klasy i wolną objętość pomieszczenia przypadających na jednego ucznia.

Z § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69), wynika jedynie, iż dyrektor zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole lub placówce, a także bezpieczne i higieniczne warunki w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek.

Kontrola przestrzegania tych warunków należy do właściwości Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Jednakże brak regulacji prawnych we wskazanym zakresie uniemożliwia jej dokonywanie skutecznych interwencji. Inspektorzy PIS, kierując się wytycznymi Głównego Inspektora Sanitarnego, w podejmowanych działaniach posiłkują się § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 roku w sprawie ogólnych warunków przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (t.j. Dz. U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650), wydanym na podstawie delegacji zawartej w Kodeksie pracy. Zgodnie z przywołanym przepisem, na każdego z pracowników jednocześnie zatrudnionych w pomieszczeniach stałej pracy powinno przypadać co najmniej 13 m³ wolnej objętości pomieszczenia oraz co najmniej 2 m wolnej powierzchni podłogi (niezajętej przez urządzenia techniczne, sprzęt itp.). Jednakże wskazane regulacje dotyczą tylko i wyłącznie stosunku pracy i ich stosowanie *per analogiam* do sytuacji uczniów z oczywistych względów nie może wywrzeć pożądanego rezultatu.

Problem przeludnienia klas powoduje istotne pogorszenie komfortu pracy uczniów i nauczycieli. Przekłada się to na przemęczenie uczniów, nadmierne obciążenie nauczycieli, a w konsekwencji może wpływać na obniżenie poziomu kształcenia i nie przyczynia się do wyrównania szans w zdobywaniu wiedzy. Takie sytuacje niejednokrotnie prowadzą do powstawania konfliktów pomiędzy rodzicami uczniów a szkołą i organem ją prowadzącym.

Równocześnie pragnę zasygnalizować, iż jak wynika z posiadanych przeze mnie informacji, jeszcze w 1983 roku, ówczesny Departament Inwestycji i Wyposażenia Szkół Ministerstwa Oświaty i Wychowania przyjął, iż powierzchnia sali lekcyjnej powinna wynosić 60 m dla 24 uczniów, z zastrzeżeniem, że w warunkach pracy polskiej szkoły normatyw 2,0 do 2,5 m ma charakter docelowy. Natomiast docierające do mnie sygnały wskazują, iż powszechne staje się tworzenie klas o liczbie ponad 30 uczniów, którzy zmuszeni są do przebywania w klasach o powierzchni poniżej 50 m².

Wobec powyższego zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Premiera o ustosunkowanie się do zasygnalizowanego zjawiska i rozważenie możliwości podjęcia stosownych kroków prawnych, w ramach posiadanych kompetencji.

*Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/- /Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich*

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

BA/O/69/2006

Pan
Stanisław TROCIUK
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na Pana Pismo RPO-540372-X/2006/PM z dnia 13 października 2006 r. dotyczące problemu przeludnienia klas szkolnych uprzejmie informuję, że:

Zgodnie z art. 34 a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami) nadzór nad działalnością szkoły lub placówki w zakresie spraw administracyjnych i finansowych sprawuje organ prowadzący. Nadzorowi temu podlega w szczególności m.in. przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczy wszystkich, w tym szkół. Wydane jest na podstawie ustawy kodeks pracy, ale jednocześnie ta sama ustawa w Rozdziale XII „Obowiązki organów sprawujących nadzór nad przedsiębiorstwami oraz innymi jednostkami organizacyjnymi państwowymi albo samorządowymi nakłada na organ prowadzący szkołę obowiązek dokonywania co najmniej raz do roku oceny stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym pracy ucznia, oraz określania kierunków poprawy tego stanu”.

W zakresie spraw technicznych dotyczących funkcjonowania budynku zagadnienia reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. Nr 156 z 2006 r. poz. 1118), która kwalifikuje budynki m. in. oświaty do kategorii IX. Określone wymagania dla budynków przeznaczonych na pobyt dzieci oraz budynków użyteczności publicznej zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późniejszymi zmianami).

Opracowanie z 1983 roku, o którym Pan Rzecznik wspomina w piśmie to wytyczne programowo-funkcjonalne do projektowania przedszkoli, internatów, szkolnych terenowych

urządzeń kultury fizycznej oraz założenia programowe budynków szkolnych szkół podstawowych. Wytyczne wydane zostały w formie broszur i wprowadzone zarządzeniem z dnia 25 października 1979 roku w sprawie wprowadzenia wytycznych programowo-funkcjonalnych projektowania obiektów oświaty i wychowania na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 1972 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania MOiW (Dz. U. Nr 24, poz. 171), uchwały Nr 126 Rady Ministrów z dnia 13 maja 1966 r. w sprawie dalszego rozwoju typizacji w budownictwie (Mon. Poi. Nr 30, poz. 157) oraz zarządzenia Nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 1977 r. w sprawie usprawnienia organizacji oraz systemu nadzoru i zarządzania szkołami zawodowymi innymi placówkami oświatowo-wychowawczymi prowadzonymi poza resortem oświaty i wychowania. Założenia były uzgodnione z Ministerstwem Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Państwową Inspekcją Pracy.

W 1990 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej przekazało do Kuratoriów Oświaty oraz Wojewódzkich Dyrekcji Inwestycji opracowanie na temat wymagań użytkowo - funkcjonalnych budynków szkolnych szkół podstawowych, które zostało uzgodnione z Głównym Inspektorem Sanitarnym.

Nowelizacja prawa budowlanego w 1996 roku spowodowała, że ww. opracowania straciły moc prawną. Podkreślić należy jednak, że były to wytyczne do projektowania obiektów oświaty, a nie wytyczne dla użytkownika. Obecne zapisy prawa budowlanego nie zawierają delegacji dla Ministra Edukacji Narodowej do osobnych regulacji w zakresie budynków będących w użytkowaniu szkół i placówek oświatowych.

Zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki podlega również nadzorowi pedagogicznemu, który jest sprawowany przez właściwego terytorialnie Kuratora Oświaty.

Na podstawie art. 95a ww. ustawy Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69). Powyższe rozporządzenie nakłada na dyrektora szkoły obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu w szkole lub placówce.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624) mówi, że statut szkoły określa warunki administracyjnego funkcjonowania szkoły, w tym zapewniające uczniom bezpieczne i higieniczne warunki nauczania, wychowania i opieki.

Określone zapisy dotyczące podziału klas na grupy w procesie nauczania zawiera § 6 rozporządzenia MENiS z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142 z późniejszymi zmianami).

Szczegółowe zasady bezpieczeństwa, opracowane na podstawie obowiązujących aktów prawnych, powinny znaleźć odzwierciedlenie w opracowaniu wewnętrznych instrukcji dotyczących funkcjonowania szkoły, jak również w zapisach statutu szkoły.

Dbłość o poziom kształcenia dzieci i młodzieży jest jednym z priorytetowych zadań resortu edukacji. Bezspornie ogromny wpływ na jakość usług edukacyjnych świadczonych w szkołach ma także stan bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym pracy uczniów i nauczycieli. Ministerstwo również otrzymywało sygnały mówiące o nadmiernej liczebności klas w szkołach i placówkach na terenie niektórych gmin i powiatów. Powyższy problem sygnalizowano już Kuratorom Oświaty. Jednakże podjęcie działań ze strony Ministra Edukacji Narodowej jest ograniczone obecnie obowiązującymi regulacjami prawnymi, które umiejscawiają prawa i obowiązki w tym zakresie przede wszystkim w kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim.

Niemniej Ministerstwo Edukacji Narodowej, dostrzegając wagę problemu, ponownie podejmie działania mające na celu szczególne zwrócenie uwagi Kuratorów Oświaty na ten aspekt funkcjonowania szkół na terenie poszczególnych województw .

Z poważaniem
wz. *MINISTRA*
p.o. DYREKTORA GENERALNEGO
/-/ Andrzej Mańnica

RPO-540372-X/2006/PM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Roman Giertych
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę potwierdzić wpływ odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 października 2006 roku, w sprawie braku przepisów określających minimalną powierzchnię klasy i wolną objętość pomieszczenia przypadających na jednego ucznia. Została ona udzielona w zastępstwie Pana Premiera, przez p.o. Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Pana Andrzeja Maśnicę.

Odnosząc się do zawartych w przedmiotowym piśmie wyjaśnień uprzejmie informuję, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie może ich podzielić z przyczyn wskazanych poniżej.

Przede wszystkim wskazać należy, iż zgodnie z art. 1 *Kodeksu pracy*, określa on prawa i obowiązki pracowników i pracodawców. Niezależnie od zakresu wskazanego w art.1 przedmiotowej ustawy, kodeks reguluje również zagadnienia: nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy (art. 18⁴ - 18⁵), reprezentacji interesów zbiorowych pracodawców i pracowników oraz współzarządzania zakładem pracy (art. 18¹ - 18³), odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracowników (art. 281 - 283) oraz rozpoznawanie sporów ze stosunku pracy (art. 242 - 265). Częściowo reguluje sytuację prawną osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy (art. 302 - 304³), w tym także przez dzieci (art. 304⁵).

Natomiast legalna definicja pracownika zawarta została w art. 2 *Kodeksu*. Zgodnie z nim, pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

W świetle powyższego nie może budzić żadnych wątpliwości fakt, iż przepisy *Kodeksu pracy* nie dotyczą uczniów, ponieważ nie są oni pracownikami szkoły. A ich „praca” polega na wypełnianiu obowiązku szkolnego, który ze swej istoty pozbawiony jest elementu ekwiwalentności (wynagrodzenia) oraz dobrowolności, będących jednymi z podstawowych cech stosunku pracy. Natomiast pracownikami są nauczyciele i inni pracownicy o ile pozostają w stosunku pracy w rozumieniu art. 2 *Kodeksu pracy*. Dlatego też budzi zdziwienie, zawarte w odpowiedzi udzielonej

Rzecznikowi Praw Obywatelskich, stwierdzenie, zgodnie z którym do uczniów stosuje się rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 roku w sprawie ogólnych warunków przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (t.j. Dz. U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650).

Wskazać bowiem należy, iż podstawa do określenia w drodze rozporządzenia zasad bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach znajduje się w art. 95a ustawy o *systemie oświaty*. Na jego podstawie, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określi, w drodze rozporządzenia, ogólne przepisy bezpieczeństwa i higieny obowiązujące w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, z uwzględnieniem w szczególności warunków pracy i nauki w czasie pobytu w szkole, w tym w warsztatach, laboratoriach i pracowniach szkolnych oraz w czasie zajęć z wychowania fizycznego, w czasie zawodów sportowych i wycieczek turystycznych, oraz postępowanie w sprawach wypadków uczniów. Ustawa ta jest odrębnym od *Kodeksu pracy* i równorzędnym z nim aktem prawnym. Natomiast podstawa do egzekwowania zawartych w wydanym na jego podstawie rozporządzeniu znajduje się w art. 34 a ust. 2 pkt 2 tejże ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem, nadzorowi organu prowadzącego podlega w szczególności przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów. W związku z tym za nieuprawniony należy uznać pogląd Pana Dyrektora Generalnego, zgodnie z którym uprawnienia nadzorcze w stosunku do wypełniania zasad bezpieczeństwa i higieny odnośnie uczniów wynikać mają z art. 237¹⁴ *Kodeksu pracy*.

W literaturze przedmiotu³¹ nie budzi bowiem wątpliwości, iż rozporządzenie wydane na podstawie art. 95 a ustawy o *systemie oświaty* zawiera szczególne normy z zakresu bezpieczeństwa i higieny dla szkół i placówek. Zostały one ustanowione głównie w interesie uczniów, z uwagi na specyfikę pracy jednostek oświatowych.

Równocześnie nie uchybia ono ogólnym zasadom BHP ustanowionym w rozporządzeniu wydanym na podstawie *Kodeksu pracy*. Jednakże ten drugi akt podustawowy dotyczy wyłącznie pracowników a nie uczniów, skoro ustawodawca przewidział odrębną podstawę do określenia warunków bezpieczeństwa i higieny w ustawie o *systemie oświaty*. Nadto podkreślić należy, iż z art. 95 a ustawy o *systemie oświaty* wynika, iż rozporządzenie wydaje się w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy. Celem takiej regulacji jest harmonizacja i ujednolicenie zasad bezpieczeństwa i higieny w stosunku do uczniów oraz pracowników szkoły. Trudno bowiem uznać za racjonalny taki stan, w którym nauczyciel ma prawo do określonej normatywnie minimalnej powierzchni i kubatury pomieszczenia, a uczeń przybywający w tej samej sali lekcyjnej już nie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w obecnym stanie prawnym, w zakresie dotyczącym zasad bezpieczeństwa i higieny nauki, mamy do czynienia ewidentną z luką w prawie. Oznacza to konieczność podjęcia stosownych kroków legislacyjnych, zmierzających do

³¹ Komentarz do ustawy o systemie oświaty, Mateusz Pilich, Wolters Kluwer Polska 2006

doprowadzenia istniejącego stanu do zgodnego z prawem. Rzecznik Praw Obywatelskich świadom jest, iż wprowadzenie normatywów w zakresie minimalnej powierzchni i kubatury sal lekcyjnych jest procesem długotrwałym, jednakże mimo to wskazanym byłoby określenie w rozporządzeniu terminu do realizacji tych wymogów przez organy prowadzące szkoły, tak aby przepis ten mógł być realnie egzekwowany.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Premiera o dokonanie stosownych zmian legislacyjnych w rozporządzeniu z dnia 31 grudnia 2002 roku w *sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach*.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa 19 stycznia 2007 r.

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

BA. 045-O-01/2007

Pan
Stanisław TROCIUK
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

odpowiadając na Pana wystąpienie nr RPO-540372 - X/2006/PM z dnia 27 grudnia 2006 uprzejmie informuję, że Ministerstwo rozpocznie prace mające na celu dokonanie stosownych zmian legislacyjnych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. Nr 6 z 2003r., poz.69), z jednoczesnym umieszczeniem informacji na ten temat w programie prac legislacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej w roku 2007.

Uznając zasadność przedstawionych przez Pana Rzecznika argumentów, jednocześnie informuję, że wnioski dotyczące potrzeby nowelizacji rozporządzenia zawierające różnorodną problematykę związaną z bezpiecznym pobytem dziecka w szkole oraz higienicznymi warunkami nauczania, wpłynęły również m. in. od Rzecznika Praw Dziecka oraz niektórych jednostek samorządu terytorialnego. Problematyka ta znalazła również odzwierciedlenie w treści interpelacji poselskich.

Prace nad projektem rozporządzenia będą wymagały szerokiej konsultacji społecznej. O kolejnych etapach podjętych prac pozwolę sobie informować Pana Rzecznika na bieżąco, licząc jednocześnie na pomoc i szeroko zakrojoną współpracę.

Z poważaniem
wz *MINISTRA* SEKRETARZ STANU
/-/ *Mirosław Orzechowski*

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Pragnę wyrazić zaniepokojenie sytuacją panującą w publicznych szkołach oraz placówkach oświatowych, która znalazła swoje odzwierciedlenie w opublikowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli „Informacji o wynikach kontroli utrzymania obiektów oraz przestrzegania bezpieczeństwa i higieny w publicznych szkołach i placówkach oświatowych” oraz raporcie Głównego Inspektora Sanitarnego „Stan sanitarny kraju 2006”³².

Pozwalam sobie przypomnieć, że w swej „Informacji ...”, która przedstawiona została Pani Minister, Najwyższa Izba Kontroli wskazała na szereg uchybień, dotyczących warunków panujących w szkołach. Sformułowano też dwa wnioski, kierowane do resortu edukacji narodowej. Pierwszy z nich dotyczył skutecznego nadzoru pedagogicznego kuratorów oświaty, w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania oraz opieki. W drugim natomiast, wskazano na potrzebę rozważenia możliwości zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 6 maja 2003 roku w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz. U. Nr 89, poz. 89 ze zm.), poprzez wprowadzenie obowiązku znajomości zasad utrzymania we właściwym stanie obiektów szkół i placówek oświatowych oraz zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu i nauki w tych obiektach.

W opublikowanej „Informacji ...”, zamieszczono także tekst pisma do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 grudnia 2007 roku w którym Pani Minister wyjaśnia, że w porozumieniu z właściwymi i zainteresowanymi organami Ministerstwo Edukacji Narodowej rozważy zasadność opracowania standardów bezpiecznych i higienicznych warunków pracy szkoły, w celu

³² Rozdział IX Warunki sanitarne w szkołach i innych placówkach oświatowo - wychowawczych.

wyznaczenia kierunków działań dyrektorów szkół i placówek, zmierzających do wyeliminowania zasygnalizowanych przez NIK nieprawidłowości. Ponadto standardy te miałyby być wykorzystywane również w toku nadzoru sprawowanego przez wizytatorów kuratoriów oświaty oraz wizytatorów Ministerstwa Edukacji Narodowej w ramach nadzoru Ministra nad działalnością kuratoriów oświaty.

Jak wiadomo Pani Minister, na szereg niepokojących zjawisk wskazał również raport Głównego Inspektora Sanitarnego „Stan sanitarny kraju 2006 r.”. Zarzuty raportu dotyczą m. in. utrzymującej się skali zjawiska prowadzenia zajęć szkolnych w budynkach nieprzystosowanych do procesu nauczania, złego stanu technicznego obiektów co dziesiątego zespołu szkół ponadpodstawowych oraz liceum ogólnokształcącego, braku wyraźnej poprawy w zakresie dostępu uczniów do urządzeń sanitarnych. W blisko 60% szkół ponadgimnazjalnych i połowie filii szkół podstawowych stwierdzono niewystarczające oświetlenie. Co czwarta szkoła nie zapewniała uczniom profilaktycznej opieki zdrowotnej realizowanej przez pielęgniarki. Natomiast w co trzeciej szkole odnotowano nieprawidłowości w tygodniowym rozkładzie zajęć (nierównomierne obciążenie w poszczególnych dniach, lekcje wychowania fizycznego na początku lub w środku dnia - bez realnej możliwości zachowania higieny osobistej).

Wobec zastrzeżeń i uwag Najwyższej Izby Kontroli oraz Głównego Inspektoratu Sanitarnego, kierując się troską o prawidłowy rozwój uczniów oraz zapewnienie im należytych warunków nauki i opieki w szkołach publicznych i placówkach oświatowych, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o szczegółowe poinformowanie mnie o dotychczas podjętych i planowanych działaniach, zmierzających do usunięcia nieprawidłowości i zaniedbań, wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz Głównego Inspektora Sanitarnego. Bardzo proszę także o informację, dotyczącą wniosków i ustaleń grupy roboczej, powołanej z przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Głównego Inspektoratu Sanitarnego, w celu szczegółowej analizy standardów higienicznych w szkołach i placówkach oświatowych.

Niezależnie od powyższego pragnę poinformować Panią Minister, ze względu na społeczną doniosłość problemów aktywności fizycznej i prawidłowego żywienia uczniów, wraz z Instytutem Żywności i Żywienia oraz Instytutem „Pomnikiem - Centrum Zdrowia Dziecka” podpisałem Kartę Żywienia i Aktywności Fizycznej Dzieci i Młodzieży w Szkole (tekst Karty - w załączeniu).

Karta wpisuje się w realizację „Narodowego Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości oraz Przewlekłym Chorobom Niezakaźnym poprzez Poprawę Żywienia i Aktywności Fizycznej POL-HEALTH”. Jej zapisy są zgodne z ideami Europejskiej Karty Walki z Otyłością, podpisanej w listopadzie 2006 roku przez ministrów i delegatów 48 krajów Regionu Europejskiego WHO oraz zaleceniami Białej Księgi Komisji UE „Strategia dla Europy w sprawie żywienia, nadwagi i otyłości w aspekcie zdrowia” z lipca 2007 roku. Może ona być też uznana za formę reakcji na

Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2008 r.: „w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka (2007/2093(INI))” - wzywającą „państwa członkowskie i ich odpowiednie organy do podjęcia wszelkich możliwych działań dla zapewnienia dzieciom życia w otoczeniu sprzyjającym zdrowiu fizycznemu, biorąc pod uwagę niewspółmierne skutki, jakie mają dla młodzieży zanieczyszczenia i złe warunki życiowe; należy zwrócić uwagę na otoczenie, w jakim dzieci pobierają naukę i wprowadzić odpowiednie standardy.” Będę zobowiązany za informację na temat stanowiska Pani Minister także w tej kwestii.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

KARTA ŻYWIENIA I AKTYWNOŚCI FIZYCZNEJ DZIECI I MŁODZIEŻY W SZKOLE

Prawidłowe żywienie i odpowiednia aktywność fizyczna są warunkami zdrowia i harmonijnego rozwoju dzieci i młodzieży. Nieprawidłowe żywienie i brak aktywności fizycznej prowadzą do niedożywienia, nadwagi, otyłości oraz innych zaburzeń w rozwoju fizycznym i umysłowym dzieci i młodzieży, obniżenia ich odporności na choroby oraz zwiększają ryzyko wystąpienia chorób żywieniowozależnych w dorosłym życiu. Zapewnienie żywienia oraz możliwości bezpiecznego uprawiania aktywności fizycznej w szkole stanowią realizację należnych wszystkim dzieciom praw i powinny być wspólnym zadaniem szkoły, rodziców, samorządu lokalnego oraz podlegać programowemu nadzorowi i wsparciu w ramach zdrowotnej, edukacyjnej i socjalnej polityki państwa. W celu realizacji tych idei Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Instytut Żywności i Żywienia wraz z Instytutem „Pomnikiem - Centrum Zdrowia Dziecka” przedkładają Kartę Żywienia i Aktywności Fizycznej Dzieci i Młodzieży w Szkole.

1.

Dzieci i młodzież, na wszystkich etapach obowiązkowego kształcenia, mają prawo do uzyskania wiedzy oraz ukształtowania umiejętności i motywacji związanych z racjonalnym żywieniem i aktywnością fizyczną dla zachowania zdrowia;

2.

Wszyscy uczniowie mają prawo do korzystania z żywienia w szkole oraz do zaspokajania naturalnych potrzeb ruchowych drogą bezpiecznego uprawiania aktywności fizycznej w szkole;

3.

Dzieci w wieku szkolnym pozostające w miejscu zamieszkania w okresie zimowych i letnich ferii mają prawo do żywienia w szkole oraz infrastruktura szkolna powinna być udostępniana dzieciom (sale gimnastyczne, boiska, baseny, itp.), do uprawiania zajęć sportowych i rekreacyjnych, pod odpowiednim nadzorem;

4.

Każda szkoła powinna zapewnić uczniom racjonalne posiłki i napoje oraz należyte warunki sanitarne i organizacyjne do ich spożywania, a także odpowiednie, bezpieczne warunki techniczno-organizacyjne do uprawiania aktywności fizycznej;

5.

Zadania z zakresu żywienia i aktywności fizycznej w szkole powinny być realizowane przez personel legitymujący się odpowiednimi kwalifikacjami merytorycznymi, przygotowany do pracy z dziećmi i młodzieżą;

6.

Posiłki i napoje oferowane uczniom w szkole powinny odpowiadać wymaganiom jakościowym i mieć wartość odżywczą, w tym energetyczną, dostosowaną do wieku uczniów;

7.

Dzieci pozostające na długotrwałej diecie z przyczyn chorobowych lub na dietach alternatywnych (np. wegetariańskiej, uwarunkowanej przekonaniem religijnym i innymi) powinny otrzymać w szkole posiłki i napoje zgodnie z zaleceniami lekarza prowadzącego lub rodziców po konsultacji z lekarzem;

8.

Szkoła nie może być miejscem reklamy produktów żywnościowych. Szkoła nie może być miejscem sprzedaży produktów żywnościowych o nieodpowiedniej jakości zdrowotnej, nie zalecanych w żywieniu dzieci. Asortyment produktów spożywczych i napojów sprzedawanych w szkole powinien odpowiadać zasadom racjonalnego żywienia;

9.

Dzieci powinny mieć w szkole monitorowaną masę i wysokość ciała; dzieci z zaburzeniami stanu odżywienia muszą podlegać dyspanseryzacji i mieć zapewnioną specjalistyczną opiekę medyczną;

10.

Dzieci powinny mieć w szkole monitorowaną sprawność fizyczną - dzieci z nadwagą i otyłością powinny być objęte programem aktywności fizycznej, dostosowanym do ich potrzeb; dzieci z obniżoną sprawnością fizyczną z przyczyn chorobowych powinny być otoczone specjalistyczną opieką medyczną; dzieci z zaburzeniami statyki ciała powinny mieć w szkole zapewniony dostęp do odpowiedniej dla siebie korektywy.

**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

BKA-sekr-045-1/08

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2008 r.

Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na pismo znak: RPO-577659-X/2008/PM z dnia 10.03.br., w którym wyraził Pan zaniepokojenie sytuacją w publicznych szkołach i placówkach oświatowych, uprzejmie informuję, co następuje:

Nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami sprawowany przez kuratorów oświaty, wykonywany w imieniu wojewody na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) jest przedmiotem szczególnej troski kierowanego przeze mnie Ministerstwa. W ramach prowadzonych w kuratoriach kontroli będzie brany pod uwagę także aspekt nadzoru nad bezpiecznymi i higienicznymi warunkami nauki, wychowania i opieki. Wyniki prowadzonych kontroli oraz analiza wykonywanego przez kuratorów oświaty nadzoru pedagogicznego stanowią podstawę realizacji współpracy pomiędzy organami odpowiedzialnymi za działalność szkół i placówek w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy.

Należy także zauważyć, że ogromną rolę w tym zakresie mają do wypełnienia organy założycielskie i prowadzące szkołę lub placówkę. To także od ich działania na rzecz szkoły, a szczególnie zaangażowania finansowego, zależy w dużej mierze stan techniczny rzutujący na ww. warunki.

Bezpośredni nadzór (w tym prewencję) nad wieloma aspektami w zakresie wymagań bhp sprawują wyspecjalizowane organy, m.in.: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Straż Pożarna, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Ministerstwo utrzymuje stały kontakt z właściwymi instytucjami na szczeblu centralnym, w tym z Głównym Inspektorem Sanitarnym, natomiast nie została formalnie ustanowiona grupa robocza współpracująca z GIS. W związku z tym, że Główny Inspektorat Sanitarny zajmuje się

zagadnieniami higieny dzieci i młodzieży, w tym procesie nauczania, niewątpliwie będzie ważnym partnerem w przypadku podjęcia dalszych prac nad zagadnieniami bhp.

Wniosek Najwyższej Izby Kontroli o rozważenie zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba na stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz. U. Nr 89, poz. 826 z późn. zm.), o znajomość zasad utrzymania we właściwym stanie obiektów, szkół i placówek oświatowych oraz zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu i nauki w tych obiektach wydaje się zbyt daleko idący w świetle przepisów istniejącego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 49).

Wyżej wymienione rozporządzenie MENiS z 2003 r. określa, komu może być powierzone stanowisko dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki, natomiast w § 3 ust. 1 rozporządzenia MENiS z 2002 r. określone zostało zobowiązanie dyrektora szkoły lub placówki do dokonywania dwukrotnie w ciągu roku szkolnego kontroli obiektów należących do szkoły pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków.

Sprawy bezpieczeństwa i higieny nauki w szkołach są jednym z istotnych elementów procesu edukacyjnego, dlatego też, w celu poprawy efektywności realizacji tych zadań rozważane jest opracowanie standardów bezpiecznych i higienicznych warunków pracy szkoły.

Prawidłowy rozwój uczniów oraz zapewnienie im należytych warunków nauki i opieki w szkołach publicznych i placówkach oświatowych jest nie tylko troską ale i głównym kryterium działań planistycznych i bieżącej realizacji zadań w MEN. Każdego roku Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej dokonuje analizy stanu bezpieczeństwa i higieny pracy na podstawie danych i sprawozdań uzyskanych z innych resortów oraz od wojewodów. W pracach nad ww. materiałem MEN bierze aktywny udział, jak również wnikliwie analizuje zawarte w nim dane i informacje. Minister Zdrowia monitoruje z kolei warunki sanitarne w szkołach i innych placówkach oświatowo - wychowawczych przedstawiając informacje na ten temat w corocznym sprawozdaniu dotyczącym stanu sanitarnego kraju. Analiza dotyczy m. in.: funkcjonalności budynków szkolnych i ich stanu technicznego, stanu wodociągów i kanalizacji w budynkach, żywienia, oświetlenia, ergonomii mebli szkolnych, opieki medycznej oraz rozkładu zajęć szkolnych pod kątem higieny pracy umysłowej.

MEN prowadzi stały monitoring wypadków dzieci w szkołach analizując ich okoliczności i przyczyny z jednoczesnym wskazywaniem ogólnych kierunków działalności profilaktycznej. Biorąc udział w powyższych przedsięwzięciach MEN na bieżąco współpracuje z jednostkami kontroli i nadzoru oraz udziela rad i pomocy jednostkom samorządu terytorialnego. Jedną z form takiej pomocy jest czynna od 2000 r. witryna internetowa „Bezpieczna Szkoła”, z której korzystają głównie organy prowadzące szkoły, dyrektorzy tych szkół i placówek oraz nauczyciele.

Zgodnie z art. 5 powołanej ustawy o systemie oświaty za działalność szkoły lub placówki odpowiada wójt gminy, burmistrz/prezydent miasta lub zarząd powiatu. Dyrektor szkoły lub placówki kieruje jej działalnością a w tym może m.in. organizować administracyjną finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki. Cele i zdania oraz sposoby ich wykonania oraz szczegółowe kompetencje organów szkoły lub placówki zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, z późn. zm.) powinny zostać określone w statucie danej szkoły lub placówki.

Niewątpliwie słuszne postulaty zawarte w załączonej do pisma „Karcie żywienia i aktywności fizycznej dzieci i młodzieży w szkole” w części dotyczącej realizacji zapewnienia i korzystania z żywienia w szkole, monitorowania masy i wysokości ciała uczniów, odpowiedniej korektywy oraz specjalistycznej opieki medycznej wykraczają poza możliwości Ministra Edukacji Narodowej.

Mam nadzieję, że powyższe wyjaśnienia będą wystarczające.

/-/ Katarzyna Hall

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Prof. UW dr hab. Marek ZUBIK

Warszawa, 12 lutego 2008 r.

RPO-578928-VI/08/JS/JSZ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Sz. P.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów³³
Marek Niechciał

Szanowny Panie Prezesie

Z informacji napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że na rynku dostępne są zabawki w postaci pistoletów strzelających małymi kulkami. Stosowanie i używanie ich przez dzieci prowadzi do bardzo niebezpiecznych sytuacji. Jednym z przykładów jest 6-letni chłopiec, który przyłożył sobie pistolet - zabawkę do oka. W efekcie wystrzału doszło u dziecka do urazu mającego postać wylewu krwi do gałki ocznej. Pistolety - zabawki są ogólnie dostępne, również w takich miejscach handlowych jak stragany i bazy.

Praktyka taka nasuwa, zdaniem Rzecznika, duże wątpliwości co do jej zgodności z prawem oraz zasadami dotyczącymi ochrony konsumentów, odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, a zwłaszcza regulacji prawa unijnego i wspólnotowego.

Zgodnie z art. 449¹ Kodeksu cywilnego, kto wytwarza w zakresie swojej działalności gospodarczej produkt niebezpieczny, odpowiada za szkodę wyrządzoną komukolwiek przez ten produkt; produktem jest rzecz ruchoma, choćby została ona połączona z inną rzeczą zaś produkt uważany jest za niebezpieczny jeżeli nie zapewnia bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne użycie produktu, przy czym o tym, czy produkt jest bezpieczny decydują okoliczności z chwili wprowadzenia go do obrotu, a zwłaszcza sposób zaprezentowania go na rynku oraz podane konsumentowi informacje o właściwościach produktu. Jeżeli zaś nie wiadomo, kto jest producentem, wówczas, stosownie do postanowień art. 449⁵ § 4, k.c., odpowiada ten, kto w zakresie swojej działalności gospodarczej zbył produkt niebezpieczny, chyba, że w ciągu miesiąca od daty zawiadomienia o szkodzie wskaże poszkodowanemu osobę i adres producenta, a w wypadku towaru importowanego - osobę i adres importera.

³³ Pismo przekazane przez UOKiK do MZ

W świetle brzmienia wyżej powołanych przepisów, stwierdzić należy, iż pistolet - zabawka wystrzeliwiający pociski w postaci kulek, można uznać za produkt niebezpieczny. Naturalnie zabawka ta z założenia funkcjonuje w sposób wyżej opisany, a zatem można zdefiniować to jako normalne użycie produktu. Powstaje jednak problematyczna kwestia związana z dopuszczalnością i legalnością wprowadzania na rynek takich zabawek.

Wprowadzenie do obrotu niebezpiecznego towaru, który powoduje szkodę, stanowi tzw. czyn niedozwolony (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2002 r., V CKN 1112/2000, LEX nr 57216). Z wyżej powołanych przepisów wynika, iż cały proces zbywania produktu niebezpiecznego, na który składać się mogą produkcja, import oraz bezpośrednia sprzedaż dokonana na rzecz konsumenta, powinien być prowadzony uważnie i oceniany restrykcyjnie. Jak słusznie zauważa się w literaturze, pojęcie „niebezpieczny” jest pojęciem o szerszym znaczeniu w porównaniu z pojęciem „wadliwy”, zaś odpowiedzialność np. producenta będzie miała miejsce wówczas, gdy okaże się, iż producent znał niebezpieczeństwo związane ze swoim produktem, a mimo to wprowadził go do obrotu (zob. S. Sikorski, *O odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, Prawo Spółek 2003/12/33). Jak wspomniano wyżej, odpowiedzialność może spoczywać również na innych podmiotach, jak importer lub bezpośredni sprzedawca danego produktu, przy czym decydujący będzie zawsze moment, w którym producent traci kontrolę nad produktem - wówczas jest on już wprowadzony do obrotu (zob. M. Jagielska, *Odpowiedzialność za produkt*, M. Prawn. 2000/8/495), a odpowiedzialność przechodzi na podmiot, który np. zbywa produkt w zakresie działania swojego przedsiębiorstwa.

W przypadku analizowanego w niniejszej sprawie produktu istnieje niebezpieczeństwo nie tylko dla dziecka - bezpośredniego posiadacza i użytkownika pistoletu. Zabawka ta bowiem, użyta w niewłaściwy sposób, może wyrządzić szkodę również innym osobom, jeżeli tylko znajdą się one w obszarze szkodliwego oddziaływania tego produktu, co skutkować będzie uznaniem również tych osób za poszkodowanych (por. C. Czech - Śmiałkowski, *O odpowiedzialności za produkt*, Radca Prawny 2002/1/51).

Problem występujący w niniejszej sprawie wskazuje również, iż dzieci są w stanie wykorzystywać zabawki w sposób nieprzemyślany i nieoczekiwany. Naturalnie wielu krytycznych sytuacji można uniknąć, gdy bawiące się dziecko poddane jest opiece dorosłych, ale w praktyce nie jest często możliwe roztoczenie i sprawowanie stałego nadzoru nad dzieckiem w takim stopniu, który chroniłby je przed potencjalnymi wypadkami. Najmłodsze dzieci nie mają świadomości nieprawidłowego użycia określonych produktów. Właściwe zachowania w kontakcie z określonymi wyrobami kształtują się bowiem wraz z wiekiem dziecka i zależą od stopnia jego rozwoju psychomotorycznego.

Aktem prawnym, który określa ogólne wymagania dotyczące bezpieczeństwa produktów, obowiązki producentów i dystrybutorów w zakresie bezpieczeństwa produktów oraz zasady i tryb sprawowania nadzoru w celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek jest

ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. Nr 229, poz. 2275). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, produktem bezpiecznym jest tylko taki produkt, który w zwykłych lub w innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć, warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym użytkowaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Przy analizie powyższej definicji, biorąc również pod uwagę, iż, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, producent jest zobowiązany wprowadzać na rynek wyłącznie produkty bezpieczne, można więc powziąć uzasadnioną wątpliwość co do legalności dystrybuowania przedmiotowych pistoletów - zabawek.

Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów wprowadza, w art. 12 ust. 1, obowiązek współpracy producentów i dystrybutorów, w zakresie prowadzonej działalności, w celu uniknięcia lub eliminacji zagrożeń stwarzanych przez produkty przez nich dostarczane lub udostępniane. Organem sprawującym nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów jest zaś, stosownie do art. 13 ustawy, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Inspekcji Handlowej. Na Prezesa UOKiK, jako organie nadzoru, spoczywa szereg obowiązków z tym związanych. W przypadku stwierdzenia, że produkt może stwarzać zagrożenie w określonych warunkach, organ nadzoru może, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, żądać oznakowania produktu odpowiednimi, wyraźnie i zrozumiale sformułowanymi w języku polskim ostrzeżeniami o zagrożeniach, jakie produkt może stwarzać oraz uzależnić wprowadzanie produktu na rynek od wcześniejszego spełnienia ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa. W przypadku natomiast stwierdzenia, że produkt może stwarzać zagrożenie dla określonych kategorii konsumentów (w analizowanej sprawie - dzieci), organ nadzoru może, w drodze decyzji, nakazać ostrzeżenie tych konsumentów lub powiadomienie opinii publicznej o zagrożeniu, określając termin i formę ostrzeżenia lub powiadomienia. W sytuacji zaś, gdy organ nadzoru stwierdzi, że produkt nie jest bezpieczny, ma obowiązek nakazać wyeliminowanie zagrożeń stwarzanych przez produkt, natychmiastowe wycofanie produktu z rynku, jak również ma obowiązek ostrzeżenia konsumentów, określając termin i formę ostrzeżenia, a nawet wycofania produktu i jego zniszczenia.

Doniosłą rolę w odniesieniu do produktów niebezpiecznych oraz podnoszenia świadomości społecznej w tym zakresie odgrywa obowiązek prowadzenia przez organ nadzoru rejestru produktów niebezpiecznych. Istotnym aktem prawnym w tym zakresie jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestru produktów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 87, poz. 814). W Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, istnieją normy bezpieczeństwa odnoszące się do zabawek. Zauważyć należy, iż wielu producentów i sprzedawców zabawek wykazuje dbałość o bezpieczeństwo dzieci - konsumentów, funkcjonuje państwowy nadzór nad rynkiem zabawek. Niestety, mimo podejmowanych licznych akcji edukacyjnych oraz szerokiego nadzoru nad rynkiem produktów dla

dzieci ze strony Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz Państwowej Inspekcji Handlowej, na rynku pojawiają się jednak zabawki, które mogą spowodować lub przynajmniej przyczynić się do narażenia dzieci na wypadki i urazy. Problem ten dotyczy zarówno zabawek posiadających wymagane przepisami oznaczenia, jak i tych, które są zbywane z naruszeniem przepisów lub poza oficjalną siecią handlową. Jak wskazują badania, które zostały ostatnio przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Handlową na zlecenie UOKiK, znaczna część (prawie 35%) zabawek wprowadzanych na polski rynek, może być niebezpieczna dla dzieci; wykryto wady konstrukcyjne, zakwestionowano niedbały sposób wykonania zabawek, a także brak realizacji obowiązku polegającego na podawaniu rzetelnej informacji o nabywanym produkcie.

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa stanowi priorytet na obszarze jednolitego rynku Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie zawiera przepisów merytorycznych dotyczących ochrony konsumentów - w 1958 r. uważano bowiem, że rynek sam powinien dostatecznie chronić ich interesy. Aktualnie polityka konsumencka we Wspólnocie Europejskiej opiera się na kilku fundamentalnych zasadach spośród których najistotniejszą w niniejszej sprawie jest zasada bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Oznacza ona, że na rynku mogą znajdować się wyłącznie produkty i usługi niezagrażające życiu i zdrowiu konsumentów. W szczególności chodzi tu o określenie wymogów bezpieczeństwa i właściwe informowanie konsumentów o możliwym ryzyku wynikającym z użytkowania produktów lub usług. W celu realizacji powyższej zasady stworzono m.in. dyrektywę o ogólnym bezpieczeństwie produktu, 92/59/EWG z dnia 29 czerwca 1992 r.

Aby zapewnić szybką wymianę informacji między państwami członkowskimi i Komisją Europejską na temat produktów stwarzających zagrożenie oraz środków podjętych w danych kraju, w celu wykluczenia lub ograniczenia wprowadzania ich na rynek oraz ewentualnego użytkowania, utworzony został, na mocy Dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, system RAPEX (Rapid Alert System for Non - Food Products). Funkcjonowanie systemu RAPEX uregulowane jest Decyzją Komisji z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące zarządzania Wspólnotowym Systemem Szybkiego Informowania (RAPEX) oraz zgłoszeń składanych zgodnie z art. 11 dyrektywy 2001/95/WE (notyfikowanej jako dokument nr C(2004) 1676; Dz. U. UE. K04. 151. 86). Stosownie do wspomnianej Decyzji, tzw. krajowe punkty kontaktowe są zobowiązane do powiadamiania Komisji tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w ciągu 10 dni po podjęciu przez właściwe władze decyzji lub postanowienia o przyjęciu środków odnoszących się do produktów stanowiących poważne zagrożenie. Państwa Członkowskie powinny również zapewnić, aby na poziomie krajowym istniały systemy, dzięki którym ich władze krajowe, regionalne lub lokalne będą świadome swojej odpowiedzialności oraz działań, jakie powinny podjąć w celu poinformowania innych służb, jeżeli pojawi się problem na ich obszarze. Dodać należy, iż w systemie tym najczęściej odnotowywanymi produktami są zabawki.

Doniosłe znaczenie dla analizowanego problemu ma również Decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 2004 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zgłaszania przez producentów i dystrybutorów właściwym władzom Państw Członkowskich produktów stanowiących zagrożenie dla konsumenta zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2001/05/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (notyfikowanej jako dokument nr K(2004) 4772; Dz. U. UE. L04. 381. 63). W myśl owych wytycznych, producenci i dystrybutorzy muszą m.in. poinformować właściwe władze Państwa Członkowskiego, jeżeli produkt, który wprowadzili na rynek, stanowi zagrożenie dla konsumentów będąc „niezgodnym z ogólnym wymogiem bezpieczeństwa”, albowiem producenci są zobowiązani do wprowadzania na rynek tylko „bezpiecznych” produktów.

Niezwykle istotnym elementem funkcjonowania systemu ochrony konsumentów jest rejestr wypadków konsumenckich Unii Europejskiej, w którym zbierane są informacje dotyczące zgonów i obrażeń ciała powstałych w wyniku używania różnych produktów przeznaczonych dla dzieci. W Wielkiej Brytanii, według danych organizacji The Children Accident Prevention Trust, corocznie ponad 35 tysięcy dzieci poniżej piętnastego roku życia trafia do szpitala z powodu urazów powstałych w trakcie używania zabawek, przy czym większość wypadków następuje wśród dzieci będących w przedziale wiekowym od 1 do 3 roku życia. Według tego samego źródła zabawki wyrzucające przedmioty, jak karabinki, łuki, pistoleciki, proce i in., powodują corocznie ponad 1000 wypadków. Jasnym jest, iż zabawki, które wystrzelują pociski lub zabawki podobne do pocisków, mogą spowodować duże urazy, przede wszystkim uszkodzenia narządu wzroku.

Ocena aktualnej sytuacji prawnej w zakresie ochrony bezpieczeństwa dzieci jako konsumentów, utrudniona jest niewątpliwie przez brak możliwości wiarygodnego potwierdzenia, że system tzw. monitoringu wypadków konsumenckich został w Polsce należycie zorganizowany i wdrożony. W omawianym zakresie istotny jest fakt obowiązywania Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia krajowego systemu informacji o produktach niebezpiecznych (Dz. U. Nr 87, poz. 815). Rozporządzenie to przewiduje możliwość pozyskiwania szerokiego zakresu informacji niezbędnych do ustalenia produktu mającego związek z wypadkiem konsumenckim, okoliczności zdarzenia, skutków zdrowotnych oraz wnioskowania o przyczynach zależnych i niezależnych od osoby poszkodowanej. Krajowy system monitorowania wypadków konsumenckich obejmuje dane o wypadkach konsumenckich pochodzące z wybranych zakładów opieki zdrowotnej, określanych mianem placówek terenowych, działających w tym zakresie na podstawie umów zawartych z ministrem właściwym do spraw zdrowia.

Administrator systemu, jeżeli okoliczności wypadku konsumenckiego wskazywałyby na konieczność niezwłocznego podjęcia działań w celu usunięcia zagrożeń bezpieczeństwa związanych z produktem, ma obowiązek przekazania Prezesowi UOKiK danych na temat wypadku oraz propozycji odpowiednich działań. Stosownie do § 5 Rozporządzenia, administrator systemu ma nadto obowiązek sporządzania raz na kwartał opracowania zbiorczego danych o wypadkach konsumenckich zawierającego analizę ich okoliczności i przyczyn oraz wnioski dotyczące

przeciwdziałania tym wypadkom, a następnie przekazania tego opracowania ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie do dwudziestego dnia miesiąca następującego po kwartale objętym opracowaniem; zgodnie zaś z § 6 Rozporządzenia, administrator sporządza roczny zbiorczy raport na temat wypadków konsumenckich i składa go ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do dnia 31 marca roku następnego.

Reasumując, system monitorowania wypadków konsumenckich powinien odgrywać istotną rolę prewencyjną między innymi poprzez ukierunkowywanie planów kontroli prowadzonych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednym z kierunków takich działań zapobiegawczych powinno być wytwarzanie, przetwarzanie oraz wprowadzanie do obrotu zabawek w taki sposób, aby potencjalna możliwość obrażeń odniesionych przez dzieci podczas użytkowania tych produktów była zniwelowana, a przynajmniej zminimalizowana. Przed projektantami zabawek należy stawiać wymagania w zakresie analizy aspektów bezpieczeństwa podczas tworzenia nowego produktu, producenci muszą być świadomi, iż stosują właściwe materiały i technologie, obie wymienione grupy powinny, wspólnie z dystrybutorami zabawek, zadbać o uświadamianie klientom wszystkich możliwych sytuacji mogących mieć postać zagrożenia dla bezpieczeństwa dzieci.

Powyższe obowiązki mogą zostać wypełnione, jeżeli wraz z zakupionym produktem konsument będzie otrzymywał odpowiednie materiały informacyjne i ostrzegające. Wszystkie zabawki będące przedmiotem obrotu na rynkach państw członkowskich Unii Europejskiej powinny posiadać znak CE. Ponieważ jednak nie stanowi to pełnej gwarancji jakości i bezpieczeństwa, konieczne jest również, aby zabawki dostępne na rynku krajowym odpowiadały normie PN - EN 71. Tylko takie oznakowanie, umieszczone na samej zabawce lub jej opakowaniu, wskazuje bowiem, iż została ona wyprodukowana zgodnie z normami bezpieczeństwa.

W związku z powyższym, uprzejmie proszę Pana Prezesa o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, w szczególności o udzielenie udokumentowanych informacji na temat praktycznego funkcjonowania w Polsce systemu monitorowania wypadków konsumenckich, a także o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań ukierunkowanych na wprowadzenie obowiązku oznaczania znakiem zgodności PN - EN 71 zabawek sprzedawanych na rynku polskim.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ prof. UW dr hab. Marek Zubik

Pan
Prof. UW dr hab. Marek Zubik
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Nawiązując do Pana pisma z dnia 12 lutego 2008 roku (znak; RPO-578928-VI/08/JS/JSz) przekazanego przy piśmie z dnia 16 kwietnia 2008 roku (znak: DNR-73-23/3/08/KD) Pana Marka Niechciała, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dotyczącego wypadku konsumenckiego oraz funkcjonowania systemu monitorowania wypadków konsumenckich, uprzejmie przedstawiam następujące informacje i wyjaśnienia.

Art. 32 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. Nr 229, poz. 2275, z późn. zm.) powierza Ministrowi Zdrowia monitorowanie wypadków konsumenckich i dostarczanie informacji o ich okolicznościach i ewentualnym związku z produktami. Rolę tę spełnia system monitorowania wypadków konsumenckich utworzony w 2005 r. na podstawie cytowanej ustawy oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu działania krajowego systemu monitorowania wypadków konsumenckich (Dz. U. Nr 104, poz. 1100).

System zorganizowany jest na bazie zakładów opieki zdrowotnej - po jednym z każdego województwa, pełniących rolę placówek terenowych systemu, w którym następuje opis okoliczności wypadków spełniających kryteria wypadku konsumenckiego i wprowadzenie pozyskanych informacji do bazy danych. Rodzaj informacji składających się na opis wypadku określa kwestionariusz, a ich zakres umożliwia charakterystykę osób poszkodowanych w wypadkach (wiek, płeć, wykształcenie, środowisko zamieszkania - miasto lub wieś), okoliczności, w jakich doszło do wypadku, a także identyfikację produktu mającego związek z wypadkiem.

Zbieraniem informacji i wprowadzaniem do bazy danych zajmują się odpowiednio przygotowane osoby (ankieterzy) wskazane przez kierownika jednostki, uzgodnione z administratorem systemu.

Ze względów organizacyjnych (możliwość kontaktu ankietera z osobami poszkodowanymi w wypadkach, zgłaszającymi się do placówki terenowej) system obejmuje tylko część zdarzających się wypadków konsumenckich i nie daje podstaw do oceny częstości zdarzeń i stopnia narażenia populacji. Jednak ze względu na cel, jakiemu służy system tj. identyfikację produktów, które mogą okazać się niebezpieczne - rodzaj i zakres danych w nim gromadzonych jest wystarczający.

W dotychczasowej działalności systemu (od września 2005 r.) nie było przypadku wymagającego natychmiastowej interwencji w trybie, o którym mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu działania krajowego systemu monitorowania wypadków konsumenckich. Natomiast o wszystkich przypadkach, w których istnieje podejrzenie wadliwego działania produktu organ nadzoru nad bezpieczeństwem produktów jest szczegółowo informowany. W przypadku gdy produkt dostępny jest ankieterowi, a nie ma możliwości ustalenia producenta, modelu wyrobu, roku produkcji -stosowana jest dokumentacja fotograficzna.

W zdarzeniach rejestrowanych w systemie wypadki dzieci stanowią znaczną część. W 2005 roku (tylko IV kwartał) zarejestrowano 105 wypadków, w tym 28% stanowiły wypadki dzieci w wieku 0-6 lat, a 18% - wypadki dzieci w wieku 7-15 lat. W 2006 roku spośród 500 wypadków 12% dotyczyło dzieci do 6 roku życia, a 22% dzieci w wieku 7-15 lat. W 2007 roku na 432 zarejestrowane wypadki 36% stanowiły wypadki dzieci do 6 roku życia, 18% -wypadki dzieci w wieku 7-15 lat. Wypadki związane z użyciem zabawek stanowią znikomą część (choć należy mieć na uwadze fakt, że system rejestruje przypadki zgłaszane tylko w 16 placówkach terenowych). Należą do nich:

- jeden przypadek urazu oka spowodowany zabawą pistoletem-zabawką kupionym na bazarze, przy czym nie udało się ustalić pochodzenia tej zabawki;
- dwa przypadki połknięcia elementu klocków lego;
- dwa przypadki połknięcia ogniwa elektrycznego (z zabawki i z kalkulatora),
- jeden przypadek skaleczenia języka karabińczykiem - gadżetem dołączonym do pisemka dla dzieci.

Spśród innych wyrobów przeznaczonych dla dzieci zanotowano wypadki związane zużyciem:

- stolika (rozłamał się pod ciężarem 3-letniego dziecka),
- krzeselka do karmienia niemowląt (przewróciło się pod wpływem gwałtownego poruszania się dziecka),
- wózka dziecięcego (dwa przypadki), w którym zerwało się, lub rozpięło zabezpieczenie;

- nosidełka dla niemowląt (przywiezione z zagranicy, kupione na bazarze), które rozpięło się lub było niedokładnie zapięte,
- huštawek, karuzeli, zjeżdżalni zainstalowanych na podwórkach osiedlowych lub placach zabaw (dominująca przyczyna wypadku - nieostrożność dzieci przy niedostatecznej opiece osób dorosłych).

Najczęstsze i najgroźniejsze w skutkach wypadki z udziałem dzieci do 6 roku życia są spowodowane niedostatkami opieki lub wręcz nieodpowiedzialnością opiekunów. Do nich należą przede wszystkim:

- oparzenia gorącymi płynami lub innymi przedmiotami w zasięgu małych dzieci (do 3 roku życia);
- oparzenia i zatrucia środkami chemicznymi łatwo dostępnymi dla bawiących się dzieci (np. środek żrący w butelce po napoju);
- skaleczenia szkłem rozbitej szklanki lub słoika, a także szkłem rozbitej szyby w drzwiach wewnętrznych,
- skaleczeniami sprzętami domowymi (malakser, maszynka do mięsa) i narzędziami (nożyce ogrodowe, widły);
- upadki z niezabezpieczonych schodów, z okna, tarasu, piętrowego łóżka; przewrócenie na siebie stolika z telewizorem;
- skaleczenia roboczymi elementami maszyn rolniczych (dzieci towarzyszą rodzicom w pracy, a nieco starsze pomagają w pracy).

Rzadkie przypadki urazów związanych z właściwościami zabawek lub innych produktów przeznaczonych dla dzieci nie mogą zmniejszać wrażliwości, ani pilności obserwacji i analizy okoliczności wypadków związanych z tymi produktami. Dzięki temu możliwe jest wykrycie cech produktu lub okoliczności jego użycia, które - być może - nie było brane pod uwagę przy dopuszczaniu danego produktu do użytku.

Największy niepokój budzą przypadki łatwej dostępności dla dzieci w mieszkaniu lub na podwórku wiejskim przedmiotów, które ze swojej istoty są niebezpieczne przy niewłaściwym użyciu. Techniczne zabezpieczenia pojemników specjalnymi zakrętkami są bez znaczenia, gdy dorośli pozostawiają je otwarte w przestrzeni dostępnej dla dzieci lub przelewają do naczyń do tego nie przeznaczonych. Można zatem sądzić, że największym ryzykiem dla dzieci jest niedostateczny poziom świadomości i świadomej troski opiekunów. Zmniejszenie tego ryzyka wymaga systematycznej edukacji zarówno szkolnej, jak i pozaszkolnej.

Przedstawiając powyższe wyrażam przekonanie, że system monitorowania wypadków konsumenckich jest istotnym elementem bezpieczeństwa konsumenckiego i dostarcza potrzebnych informacji dla organu nadzoru. Rosnące doświadczenie pracowników placówek terenowych, narady i

szkolenia organizowane przez administratora systemu służą doskonaleniu sposobów pozyskiwania danych o okolicznościach wypadku i produktach, przez co system coraz lepiej służy potrzebom bezpieczeństwa konsumenckiego.

Z poważaniem
Z upoważnienia
MINISTRA ZDROWIA
PODSEKRETARZ STANU
/-/ Adam Fronczak

RPO-578928-VI/08/JS/JSz

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Sz. P.
Ewa Kopacz
Minister Zdrowia
Ul. Miodowa 15
00-952 Warszawa

Szanowna Pani Minister

W nawiązaniu do pisma z dnia 17 czerwca 2008 r., otrzymanego w dniu 19 czerwca 2008 r. (sygn. MZ-ZP-O-078-10668-2/DW/08) pragnę zauważyć, iż ocena aktualnej sytuacji prawnej w zakresie ochrony bezpieczeństwa dzieci jako konsumentów, utrudniona jest niewątpliwie przez brak możliwości wiarygodnego potwierdzenia, że system tzw. monitoringu wypadków konsumenckich został w Polsce należycie zorganizowany i wdrożony. W omawianym zakresie istotny jest fakt obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia krajowego systemu informacji o produktach niebezpiecznych (Dz. U. Nr 87, poz. 815). Rozporządzenie to przewiduje możliwość pozyskiwania szerokiego zakresu informacji niezbędnych do ustalenia produktu mającego związek z wypadkiem konsumenckim, okoliczności zdarzenia, skutków zdrowotnych oraz wnioskowania o przyczynach zależnych i niezależnych od osoby poszkodowanej. Krajowy system monitorowania wypadków konsumenckich obejmuje dane o wypadkach konsumenckich, pochodzące z wybranych zakładów opieki zdrowotnej, określanych mianem placówek terenowych, działających w tym zakresie na podstawie umów zawartych z ministrem właściwym do spraw zdrowia.

Administrator systemu, jeżeli okoliczności wypadku konsumenckiego wskazywałyby na konieczność niezwłocznego podjęcia działań w celu usunięcia zagrożeń bezpieczeństwa związanych z produktem, ma obowiązek przekazania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów danych na temat wypadku oraz propozycji odpowiednich działań. Stosownie do § 5 rozporządzenia, administrator systemu ma nadto obowiązek sporządzania raz na kwartał opracowania zbiorczego danych o wypadkach konsumenckich zawierającego analizę ich okoliczności i przyczyn oraz wnioski dotyczące przeciwdziałania tym wypadkom, a następnie przekazania tego opracowania ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie do dwudziestego dnia miesiąca następującego po

kwartale objętym opracowaniem; zgodnie zaś z § 6 Rozporządzenia, administrator sporządza roczny zbiorczy raport na temat wypadków konsumenckich i składa go ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do dnia 31 marca roku następnego.

W świetle powyższego oraz odnosząc się bezpośrednio do wyżej wspomnianego pisma, uprzejmie proszę o przedstawienie danych personalnych administratora systemu monitorowania wypadków konsumenckich działającego na szczeblu ministerialnym, jak również o przedstawienie informacji dotyczącej administratorów funkcjonujących w obrębie poszczególnych województw, a nadto udostępnienie kopii kwartalnych i rocznych sprawozdań zestawień informacji na temat wypadków konsumenckich.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Podsekretarz Stanu

Adam Fronczak

MZ-ZPW-073-12522-1/TP/08

Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca

Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Odpowiadając na uwagi Pana Rzecznika zawarte w piśmie RPO-578928-VI/08/JS/JSz z dnia 29 sierpnia br. w sprawie bezpieczeństwa dzieci i funkcjonowania w tym kontekście systemu monitorowania wypadków konsumenckich uprzejmie wyjaśniam, że system ten jest elementem nadzoru nad ogólnym bezpieczeństwem produktów na podstawie art. 32 ustawy z 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. Nr 229, poz. 2275), który określa jego zadania i zasady funkcjonowania. System monitorowania jest powołany dla gromadzenia informacji dotyczących wypadków konsumenckich, w szczególności danych o okolicznościach wypadków i ich skutkach zdrowotnych oraz o produktach mających związek z wypadkami. Sposób działania systemu określił - zgodnie z upoważnieniem cytowanego art. 32 - Minister Zdrowia rozporządzeniem z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu działania krajowego systemu monitorowania wypadków konsumenckich. Działając w ramach tych przepisów zorganizowano sieć zakładów opieki zdrowotnej (placówek terenowych systemu) - po jednym na województwo, które w ustalony sposób rejestrują wypadki mające cechy wypadków konsumenckich i przekazują informacje o okolicznościach tych wypadków administratorowi systemu, który na tej podstawie sporządza okresowe raporty dla Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Informacje o produktach mających związek z wypadkami szczegółowo określone w kwestionariuszu zgłoszenia nie zawsze zawierają wszystkie dane identyfikacyjne. Często bowiem osoby udzielające informacji nie znają tych danych, a uszkodzony przedmiot wyrzucają na śmietnik. Dlatego ankieterzy ze starannością i uwagą rejestrują wszystkie dostępne informacje o produkcie (łącznie z dokumentacją fotograficzną) umożliwiające jego identyfikację, gdyby zaszła taka potrzeba w działaniach interwencyjnych organu nadzoru nad bezpieczeństwem produktów. Wymianie doświadczeń i doskonaleniu sposobu rejestrowania wypadków konsumenckich służą okresowe narady ankieterów z administratorem systemu. W dotychczasowym działaniu systemu nie

stwierdzono przypadku produktu stwarzającego poważne zagrożenie zdrowia i życia, które wymagałoby podjęcia natychmiastowej interwencji na rynku.

Z załączonych raportów wynika, że największe zagrożenia związane są z zachowaniami konsumentkimi (nieostrożne, niewłaściwe używanie narzędzi, ryzykowne zachowania), które powodują poważne w skutkach wypadki. Wypadki, jakim ulegają dzieci, zwłaszcza w wieku 0-6 lat, świadczą przede wszystkim o poważnych zaniedbaniach ze strony ich opiekunów. Np. z powodu braku należytej opieki najbliższe otoczenie w mieszkaniu jest wysoce niebezpieczne dla dzieci do 3 roku życia (oparzenia gorącymi płynami lub żrącymi preparatami chemii gospodarczej, skaleczenia rozbitym szkłem itp.).

Zasięg działania systemu monitorowania - wystarczający dla celów wykrywania produktów niebezpiecznych - nie daje podstaw do analiz i ocen epidemiologicznych skali zagrożenia wypadkami domowymi i związanymi z wypoczynkiem (inaczej wypadkami konsumentkimi). Ograniczenia wynikają nie tylko z podstaw prawnych systemu, ale także z uwarunkowań ekonomicznych. W obecnych warunkach nie jest możliwe opłacenie ankieterów we wszystkich zakładach opieki zdrowotnej, do których mogą zgłaszać się osoby poszkodowane w wypadkach, a informacje z 16 wybranych ośrodków nie upoważniają do uogólnionych ocen epidemiologicznych.

Jednak powtarzające się charakterystyczne okoliczności wypadków konsumentkich wskazują na społeczne uwarunkowania bezpieczeństwa konsumentkiego - zwłaszcza poziom wiedzy, kultury technicznej, a także odpowiedzialności opiekunów.

W celu poprawy stanu zdrowia i bezpieczeństwa dzieci uruchomiono w lipcu br. w ramach współpracy Ministerstwa Zdrowia i Światowej Organizacji Zdrowia program interwencyjny uwzględniający najważniejsze środowiskowe zagrożenia zdrowia dzieci, a w tym zagrożenia wypadkami. Obok wypadków szkolnych i drogowych przedmiotem tego programu jest profilaktyka wypadków domowych i związanych z wypoczynkiem. Informacje uzyskiwane w systemie monitorowania wypadków konsumentkich są wykorzystywane do przygotowania założeń tego programu.

Załączam interesujące Pana Rzecznika okresowe raporty oraz wykaz zakładów opieki zdrowotnej włączonych do systemu zbierania i przetwarzania danych o wypadkach konsumentkich.

Z poważaniem
/-/ *Adam Fronczak*

RPO-579794-IV/08/JL

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają liczne wystąpienia osób podnoszących problem lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej, emitujących pole elektromagnetyczne, w obiektach budowlanych, w których przebywają dzieci, tj. w szkołach, żłobkach i przedszkolach.

Zdaniem skarżących aktualnie obowiązujące regulacje prawne, znajdujące zastosowanie w powyższym przedmiocie, zawarte m.in. w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), stanowią niewystarczającą ochronę prawną dla wskazanych kategorii podmiotów w sytuacji - co do zasady - niezbadanego stopnia wpływu promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie ludzi.

Należy zauważyć, że przedsięwzięcie polegające na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej, które spełnia przesłanki wyliczone w § 2 pkt 7 oraz w § 3 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.), wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. A *contrario* sporządzenia przedmiotowej decyzji nie wymagają instalacje emitujące pole elektromagnetyczne o mocy promieniowania mniejszej niż wymieniona w rozporządzeniu.

Nadto, w odniesieniu do przedsięwzięć wskazanych w § 2 pkt 7 powyższej regulacji jako mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, obligatoryjne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Co się zaś tyczy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco

oddziaływać na środowisko, wskazanych w § 3 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów, obowiązek przeprowadzenia oceny przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 59 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 63 ustawy). Z praktyki Rzecznika wynika jednakże, iż oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do powyższej grupy przedsięwzięć sporządzane są niezwykle rzadko.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że w przypadku przedsięwzięcia polegającego na zainstalowaniu stacji bazowej emitującej pole elektromagnetyczne o mocy promieniowania mniejszej niż wskazana w przedmiotowym rozporządzeniu Rady Ministrów, etap wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz przeprowadzenia oceny przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko został *de facto* wyłączony. W konsekwencji, w omawianej sytuacji, jedyne ograniczenie w zakresie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, zróżnicowanych dla miejsc dostępnych dla ludności, stanowią przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U. Nr 192, poz. 1883 ze zm.). Za zbieżny z powyższą regulacją należy uznać przepis § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), stanowiący, że budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych.

Reasumując, uprawnionym wydaje się stwierdzenie, iż lokalizowanie stacji bazowych telefonii komórkowej w obiektach użytkowanych przez dzieci - w aktualnym stanie prawnym - nie jest chronione szczególnymi regulacjami, a więc przepisami innymi niż wynikającymi z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r.

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na okoliczność, iż ochronę przed promieniowaniem falami elektromagnetycznymi przewiduje przepis art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. j ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.). W świetle powyższej regulacji, na obszarze uzdrowiska lub obszarze ochrony uzdrowiskowej funkcjonują trzy rodzaje stref ochronnych, w tym strefa ochronna oznaczona literą "A", w której zabrania się lokalizacji trwałych i tymczasowych obiektów i urządzeń, które mogą utrudniać lub zakłócać przebywanie pacjentów na tym obszarze, a w szczególności: stacji bazowych telefonii komórkowej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne.

Ponadto kwestia lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej została dostrzeżona przez Parlament Europejski, który w dniu 2 kwietnia 2009 r. przyjął rezolucję w sprawie obaw

dotyczących wpływu pól elektromagnetycznych na zdrowie (2008/2211 (INI) - w załączeniu). W rezolucji tej PE zajął m.in. stanowisko, iż szkoły, żłobki, domy spokojnej starości i budynki służby zdrowia powinny znajdować się w odległości, określonej zgodnie z kryteriami naukowymi, od urządzeń przekaźnikowych wytwarzających pole elektromagnetyczne. W ocenie PE aktualnie występuje bowiem niepewność co do płynących zagrożeń dla zdrowia w związku z oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, szczególnie w przypadku osób młodych, których mózg nadal się rozwija.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się z prośbą do Pana Ministra o rozważenie, czy w związku z niezbadanym - co do zasady - długofalowym wpływem promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie ludzi oraz licznymi kontrowersjami w tym zakresie celowym jest dokonanie nowelizacji ustawy Prawo budowlane w zakresie, gdzie przebywają dzieci.

Będę również wdzięczny za odniesienie się przez Pana Ministra do *ratio legis* aktualnie obowiązującego zakazu lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej na obszarze uzdrowiska lub na obszarze ochrony uzdrowiskowej.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ *Stanisław Trociuk*
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

BR3m-0731-15/09

Nr 3702

Pan Stanisław Trociuk
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 czerwca 2009r., znak: RPO-579794-IV/08/JL uprzejmie przedstawiam stanowisko tej w sprawie.

Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane Dz. U. z 2006r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) regulują, wydaje się, w sposób wyczerpujący sprawy lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej dając gwarancję ochrony interesów osób będących w obszarze oddziaływania obiektu.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.), pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych. Jednakże instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych, o wysokości powyżej 3 m, stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 3b, wymaga zgłoszenia. Natomiast, w sytuacjach określonych w art. 30 ust. 7 w/w ustawy, objętych obowiązkiem zgłoszenia, właściwy organ może nałożyć w drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych. Z informacji posiadanych przez Ministrowo wynika, że organy administracji architektoniczno-budowlanej właściwe do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę bardzo często korzystają z regulacji art. 30 ust. 7. W sytuacjach, w których moją wątpliwość, co do ewentualnego negatywnego wpływu stacji bazowych telefonii komórkowej nakładają na inwestora obowiązek uzyskania przedmiotowej decyzji.

Biorąc pod uwagę apel, jaki złożył Pan na moje ręce, będący odpowiedzią na uwagi zgłaszane przez obywateli, uprzejmie informuję, iż poczynimy kroki celem znowelizowania przepisów w zakresie, w jakim okaże się to konieczne dla wyeliminowania oddziaływania pól elektromagnetycznych na dzieci.

Jednocześnie uprzejmie wyjaśniam, że Minister Zdrowia wydaje się być bardziej właściwy dla przedstawienia *ratio legis* obowiązującego zakazu lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej na obszarze uzdrowiska lub obszarze ochrony uzdrowiskowej.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

MINISTRA INFRASTRUKTURY

/-/ Olgierd Dziekański

Podsekretarz Stanu

BR3a/a

Pani
Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

Wielce Szanowna Pani Minister

Według doniesień medialnych, w placówce wypoczynku letniego dla dzieci w Suchocicach koło Ostrołęki doszło do poważnych nieprawidłowości. Pobyt dla kilkudziesięcioroga dzieci z ubogich łódzkich rodzin zorganizowało tam Ognisko Bożego Pokoju Zakonu Pijarów. Sygnalizowane przez media informacje dzieci i rodziców, dotyczyły między innymi bicia, ograniczania pożywienia oraz zmuszania dzieci do pracy. Z kolei przedstawiciele Państwowej Inspekcji Sanitarnej w Ostrołęce stwierdzili istotne uchybienia higieniczno - sanitarne a także brak badań medycznych personelu i nie zgłoszenie placówki do Inspekcji Sanitarnej. W doniesieniach medialnych cytowane są też niejasne lub sprzeczne wypowiedzi przedstawicieli Kuratoriów z Ostrołęki, Wrocławia i Poznania co do statusu placówki, możliwości dostosowania warunków przebywania dzieci do obowiązujących standardów oraz ewentualnego zamknięcia placówki. Wobec powyższego wydaje się zasadne uzyskanie jednolitego stanowiska resortu edukacji w tej sprawie, co jest tym bardziej pilne, że organizatorzy zamierzają utrzymać działalność placówki.

Opisany przypadek nie musi być odosobniony. Z kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Sanitarną wynika, iż corocznie w pewnym odsetku placówek letniego wypoczynku dla dzieci, nie zapewnia się odpowiednich warunków sanitarno- higienicznych (np. w 2006 roku dotyczyło to 2% placówek). Odnotowuje się także placówki, funkcjonujące bez zgody Kuratorium i bez kwalifikacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej (w 2006 r. - 106 takich przypadków, o 23 więcej niż w roku poprzednim).

Na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz.147 ze zm.) zwracam się więc do Pani Minister o spowodowanie zbadania sprawy oraz ustosunkowanie się do poruszających opinie publiczną informacji o nieprawidłowościach w placówce letniego wypoczynku dla dzieci w Suchocicach. Równocześnie proszę o udzielenie informacji o stanie prac nad planowanymi przez

Ministerstwo Edukacji Narodowej zmianami w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania (Dz. U. Nr 12 poz. 67 ze zm.).

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ
DKS- MZ -043/07/2008

Pan Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na pismo nr. RPO-594707-X/08/JS informujemy, że Ministerstwo dokłada wszelkich starań aby wypoczynek dzieci i młodzieży w czasie ferii letnich czy zimowych był bezpieczny, odpowiednio zorganizowany i monitorowany.

O sytuacji wypoczynku pn. „Ognisko Bożego Pokoju” w Suchcicach, Ministerstwo było informowane przez Kuratorium Oświaty w Warszawie (Delegatura w Ostrołęce). W wyniku kontroli przeprowadzonej przez wizytatora Kuratorium Oświaty stwierdzono wiele uchybień. Poinformowano o nich Powiatową Stację Sanitarno - Epidemiologiczną w Ostrołęce, Komendę Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Ostrołęce, Komendę Powiatowej Policji w Ostrołęce oraz organizatora wypoczynku - Centrum „Wiara i Nauka” w Łodzi przy Stowarzyszeniu Parafiada im. Józefa Kalasancjusza.

Pierwsze działania podjął Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny wydając decyzję zobowiązującą organizatora wypoczynku w Suchcicach do poprawy warunków sanitarno - higienicznych i bezpieczeństwa oraz składając wniosek do Kuratorium Oświaty o likwidację placówki.

Kuratorium Oświaty nie mogło jednak zlikwidować tej placówki, gdyż nie została ona wcześniej do Kuratorium zgłoszona. Niezgłoszone placówki wypoczynku nie spełniają bowiem kryteriów placówki wypoczynku w myśl rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. i w związku z tym nie podlegają nadzorowi Mazowieckiego Kuratora Oświaty.

Negatywną opinię o warunkach wypoczynku w Suchcicach wydała również Komenda Miejska Państwowej Straży pożarnej w Ostrołęce. W trakcie kontroli stwierdziła szereg usterek i nieprawidłowości w zakresie ochrony ppoż. W celu usunięcia tych usterek wydano właścicielowi placówki decyzję administracyjną oraz skierowano wystąpienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ostrołęce.

Komenda Miejska Policji w Ostrołęce nie stwierdziła z kolei zaniedbań, które zagrażałyby życiu bądź zdrowiu przebywających tam dzieci. Policja jednocześnie poinformowała, że w sprawie

zagrożenia zdrowia i bezpieczeństwa nieletnich przebywających w „Ognisku” prowadzone jest postępowanie.

W wyniku podjęcia wyżej wymienionych działań Mazowiecki Kurator Oświaty, pod przewodnictwem Wojewody Mazowieckiego, w dniu 18 lipca zorganizował naradę w sprawie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w czasie letniego wypoczynku, w tym w sprawie wypoczynku w Suchcicach. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Wojewody i Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, straży pożarnej i policji. W wyniku tych obrad ustalono, że Mazowiecki Kurator Oświaty będzie tak jak dotychczas, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r., obejmował swoim nadzorem placówki zgłoszone do ewidencji, natomiast każda z pozostałych instytucji będzie także podejmować działania zgodnie ze swoimi kompetencjami.

W tym samym dniu odbyło się również spotkanie z inicjatywy mazowieckiego Kuratora Oświaty z przedstawicielami Stowarzyszenia Parafiada, Klubu Inteligencji Katolickiej oraz Zakonu Pijarów w sprawie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży. Organizator wypoczynku przyjął jednocześnie do wiadomości wszystkie skargi po kontrolach przeprowadzonych przez uprawnione instytucje.

Obowiązkiem organizatora wypoczynku w Suchcicach było zgłoszenie wypoczynku do kuratora oświaty właściwego ze względu na lokalizację placówki i przedstawienie wymaganych dokumentów. Każde bowiem zorganizowane formy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, przeprowadzane w dniach wolnych od zajęć szkolnych, podlegają prawom i obowiązkom zawartym w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. *w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej.*

Po uzgodnieniach zawartych na spotkaniach Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny przeprowadził kolejną kontrolę „Ogniska” w dniu 5 sierpnia. W czasie kontroli na terenie wypoczynku nie przebywały dzieci. Według ostatnich informacji udzielonych telefonicznie przez Inspektorat Sanitarny w Ostrołęce w „Ognisku Bożego Pokoju” nie prowadzi się aktualnie działalności związanej z wypoczynkiem dzieci i młodzieży.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. utrudnia podjęcie sprawnych i skutecznych działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu placówki zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu uczestników.

Ministerstwo Edukacji Narodowej jest w trakcie wprowadzania zmian do powyższego rozporządzenia. Jedną z nich będzie możliwość zamykania przez Kuratora Oświaty miejsc wypoczynku wcześniej nie zgłoszonych do Kuratorium. Ułatwi i przyspieszy to proces likwidacji i przyczyni się do zmniejszenia sytuacji podobnych do wypoczynku dzieci i młodzieży w Suchcicach. Ponadto nowe rozporządzenie uprości współpracę organizatora wypoczynku z instytucjami kontrolującymi. Wymagania wobec organizatora będą jasne, adekwatne do rodzaju wypoczynku oraz łatwe w egzekucji przez Kuratora Oświaty, czy Inspektora Sanitarnego.

Nowe Rozporządzenie, które zacznie obowiązywać w 2009 r. będzie odpowiednio przygotowane do współczesnych wymagań wobec organizacji i nadzoru wypoczynku dla dzieci i młodzieży.

Z poważaniem
/-/ Katarzyna Hall

ROZDZIAŁ V
WYSTĄPIENIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH DO
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I SĄDÓW

RPO-531275-XI/06 z dnia 23 maja 2006 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na decyzję Prezydenta Miasta odmawiającą przyznania Agnieszce K. zaliczki alimentacyjnej na dziecko.

Ojciec dziecka jest obywatelem Kanady. Brak umowy między Polską a Kanadą uniemożliwił stronie postępowania wszczęcie egzekucji alimentów od ojca dziecka. Agnieszka K. mimo podjęcia stosownych 86 działań, nie zna aktualnego adresu ojca dziecka zobowiązanego do płacenia alimentów. Kwestionowana decyzja Prezydenta Miasta narusza art. 2 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1a ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. Intencją ustawodawcy było zapewnienie wsparcia wszystkim osobom, które nie mogą wyegzekwować alimentów od zobowiązanego, zamieszkałego za granicą. Skarżąca nie może ponosić negatywnych konsekwencji braku odpowiedniej umowy pomiędzy Polską a Kanadą.

Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 21.07.2006 r., sygn. akt II SA/Sz 741/06). Powodem umorzenia postępowania było cofnięcie skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji wydanej w tej sprawie przez organ II instancji.

RPO-529907-XI/06 z dnia 1 czerwca 2006 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na decyzję Prezydenta Miasta odmawiającą przyznania Marzennie O. zaliczki alimentacyjnej na dziecko.

Wydanie decyzji o odmowie przyznania zaliczki alimentacyjnej Prezydent Miasta oparł na uznaniu, że nie można jednoznacznie stwierdzić bezskuteczności egzekucji alimentów, bowiem mimo ponagieł skierowanych do władz włoskich Sąd Okręgowy nie dysponuje informacjami o stanie postępowania egzekucyjnego. Z zaświadczenia Sądu Okręgowego, które strona dołączyła do wniosku o nabycie prawa do zaliczki alimentacyjnej wynika, że wniosek o egzekucję alimentów na rzecz małoletniej od ojca, obywatela Włoch, został złożony, natomiast brak informacji o stanie postępowania egzekucyjnego jest wynikiem bezczynności władz włoskich. Rzecznik stwierdził w uzasadnieniu skargi, iż skarżąca nie może ponosić konsekwencji niewykonania obowiązku organów strony włoskiej. Interpretacja treści art. 10 ust. 1a ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej dokonana przez Prezydenta Miasta sprawia, że sytuacja osób, które nie mogą – mimo dochowania ze swojej strony należytej staranności – doprowadzić do egzekucji alimentów od zobowiązanych zamieszkałych za granicą staje się gorsza od sytuacji osób, które taką egzekucję mogą zainicjować i prowadzić. Intencją ustawodawcy było zapewnienie wsparcia wszystkim osobom, które nie mogą wyegzekwować alimentów od zobowiązanego zamieszkałego za granicą.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 17.11.2006 r., sygn. akt II SA/Łd 739/06).

RPO-527918-XI/06 z dnia 23 maja 2006 r. – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie w sprawie ze skargi Reginy H. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Burmistrza Gminy przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej odmawiającą Reginie H. zaliczki alimentacyjnej na córkę Joannę H.

Organ drugiej instancji stwierdził, że w przypadku Joanny H. ma zastosowanie art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, w myśl którego zaliczka alimentacyjna nie przysługuje, jeżeli osoba uprawniona do zaliczki jest uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko. Zdaniem Rzecznika wspomniany przepis nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ Joanna H. jest małoletnia (15 lat) i dlatego nie może być uznana za osobę uprawnioną do ubiegania się o świadczenia rodzinne (jako osobie małoletniej nie przysługuje jej prawo występowania w imieniu swojego dziecka w postępowaniu administracyjnym, bowiem gdy rodzice dziecka są małoletni, zachodzi konieczność ustanowienia dla dziecka opieki prawnej).

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 22.06.2006 r., sygn. akt II SA/Sz 309/06).

RPO-502028-V/05 z dnia 22 czerwca 2006 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku możliwości skutecznego wykonania wyroków orzekających eksmisję, w tym wobec osób znęcających się nad rodziną (art. 1046 § 4 Kpc).

W art. 1046 § 4 Kpc ustawodawca wstrzymał możliwość wykonania wyroku eksmisyjnego, w którym dłużnikowi nie przyznano prawa do innego lokalu, do momentu dostarczenia mu pomieszczenia tymczasowego. Jednocześnie ustawodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie, na jakim podmiocie spoczywa obowiązek dostarczenia takiego pomieszczenia. Gminy nie dysponują pomieszczeniami tymczasowymi. Pomieszczeń takich nie mają również ani wierzyciele, ani sami dłużnicy. Wskazany przepis, aczkolwiek słuszny w założeniu, jest w praktyce niemożliwy do zrealizowania, gdyż w większości wypadków dłużnikowi nie zostanie dostarczone pomieszczenie tymczasowe, a zatem wyrok sądowy nie zostanie zrealizowany. Taka sytuacja może trwać przez czas praktycznie nieograniczony. Dotyczy to również wypadków, w których powodem eksmisji było znęcanie się nad członkami rodziny. Do Biura Rzecznika wpływa wiele drastycznych listów od osób doznających przemocy w rodzinie, które pomimo posiadania prawomocnego wyroku eksmisyjnego dla sprawcy przemocy, są nadal zmuszone przebywać z nim w mieszkaniu i to przez czas nieoznaczony.

W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wykonania

obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, także z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

RPO-531275-XI/06 z dnia 18 lipca 2006 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie utrzymującą decyzję Prezydenta Miasta Ś. o odmowie przyznania Agnieszce K. zaliczki alimentacyjnej na dziecko.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie art. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 1a ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej oraz naruszenie art. 32 ust. 1 i art. 72 ust. 2 Konstytucji RP.

Ojciec dziecka jest obywatelem Kanady, która nie jest stroną Konwencji Nowojorskiej o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą. Ponadto Polska nie zawarła z Kanadą umowy o obrocie prawnym, na podstawie której istniałaby możliwość uzyskiwania i wykonywania wyroków zasądających alimenty. Istnieje jedynie porozumienie o wzajemności w wykonywaniu orzeczeń alimentacyjnych, obejmujące 10 prowincji Kanady. W związku z tym, że wierzycielka nie zna aktualnego adresu zobowiązanego, nie może ona złożyć w sądzie wniosku o egzekucję alimentów. W ustaleniu adresu dłużnika nie mógł pomóc także Wydział Konsularny Ambasady RP w Toronto.

Mimo iż wierzycielka przedstawiła zaświadczenia z Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Toronto oraz z Sądu Okręgowego w Szczecinie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że przesłanka bezskuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych nie została spełniona. Zdaniem Rzecznika skoro prawo do zaliczki alimentacyjnej przysługuje osobie, która w wyniku wszczętych czynności egzekucyjnych nie uzyskała zaspokojenia swoich roszczeń, to tym bardziej prawo to przysługuje osobie, która z uwagi na brak stosownej umowy konwencyjnej lub brak możliwości ustalenia adresu dłużnika w ogóle nie może złożyć wniosku o egzekucję roszczeń alimentacyjnych.

Skarga uwzględniona (postanowienie z dnia 25.10.2006 r. o umorzeniu postępowania, sygn. akt II SA/Sz 1174/06). Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie uwzględniło skargę Rzecznika.

RPO-536636-III/06 z dnia 6 grudnia 2006 r. – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach w sprawie ze skarg Ewy J. na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymujące w mocy decyzje Prezydenta Miasta

o przyznaniu zaliczki alimentacyjnej na dzieci.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 5 grudnia 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 787/08 oraz wyrok z dnia 5 grudnia 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 788/08).

RPO-518786-XI/05 z dnia 19 września 2006 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie braku uprawnienia do zaliczki alimentacyjnej osoby uczącej się, która uzyskała wyrok sądu orzekający alimenty po osiągnięciu pełnoletności.

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 5 lit. c ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w związku z art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Art. 2 pkt 5 lit. c ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej stanowi, że przez osobę uprawnioną do zaliczki alimentacyjnej należy rozumieć osobę uprawnioną do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, jeżeli jest osobą uczącą się w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych. W myśl art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych pojęcie „osoby uczącej się” oznacza osobę pełnoletnią uczącą się, niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub z zasadzeniem od rodziców na jej rzecz alimentów, jeżeli wyrok sądu orzekający alimenty został wydany przed osiągnięciem pełnoletności przez osobę uczącą się.

W konsekwencji za osobę uczącą się nie może być uznana osoba pełnoletnia, która w dalszym ciągu uczy się i nie pozostaje na utrzymaniu rodziców w związku z zasadzeniem na jej rzecz alimentów od rodziców, jeżeli wyrok orzekający alimenty został wydany po osiągnięciu przez nią pełnoletności. Osoba ta, w myśl obowiązujących przepisów, nie będzie uprawniona do zaliczki alimentacyjnej. W skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich pojawia się zarzut, że przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 9.07.2007 r., sygn. akt K 32/06) ze względu na zbędność orzekania. Zmianie uległ stan prawny, co spowodowało, że zarzuty sformułowane we wniosku Rzecznika straciły na aktualności. Ustawa z dnia 24.05.2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym, która weszła w życie 6.07.2007 r., inaczej definiuje pojęcie „osoby uprawnionej”.

RPO-537791-XI/06 z dnia 26 września 2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mariusza K. dotyczącej uznania dziecka po jego śmierci (sygn. akt SK 61/06).

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił następujące stanowisko: art. 76 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy jest niezgodny z art. 47 (ochrona życia prywatnego i rodzinnego) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zaskarżony przepis stanowi, że uznanie dziecka nie może nastąpić po jego śmierci, chyba że pozostawiło ono zstępnych.

Mariuszowi K. i Magdalenie S., pozostającym w związku nieformalnym, urodziło się martwe dziecko, córka Marianna. Kilka miesięcy później rodzice dziecka zawarli związek małżeński. Oboje

rodzice chcieli, aby w aktach stanu cywilnego został odnotowany fakt urodzenia dziecka zgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy. Jednak Urząd Stanu Cywilnego dokonał wpisu danych ojca na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli nie nastąpiło uznanie dziecka lub sądowe ustalenie ojcostwa, do akt urodzenia dziecka wpisuje się jako imię ojca – imię wskazane przez przedstawiciela ustawowego dziecka, a w braku takiego wskazania – jedno z imion zwykle w kraju używanych oraz jako nazwisko ojca i jego nazwisko rodowe – nazwisko matki, z odpowiednią adnotacją w rubryce „Uwagi.” Kwestionując wpis dotyczący danych ojca dziecka, małżonkowie wystąpili do Sądu Rejonowego z wnioskiem o sprostowanie aktu urodzenia. Sąd Rejonowy oddalił wniosek. Również apelacja wnioskodawców została oddalona przez Sąd Okręgowy.

Skarga częściowo uwzględniona (wyrok z dnia 16.07.2007 r., sygn. akt SK 61/06).

RPO-548162-X/07 z dnia 17 stycznia 2007 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Pomorskiego orzekającą o wydaleniu Mariny U. wraz z małoletnimi dziećmi: Janą i Jarosławem, z terytorium Polski.

Rzecznik wniósł o uchylenie decyzji Prezesa URiC oraz o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu wydania orzeczenia w przedmiotowej sprawie.

Zdaniem Rzecznika fakt, iż małoletnia Jana nie została wysłuchana w trakcie postępowania administracyjnego stanowi naruszenie art. 72 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, w toku ustalania praw dziecka organ władzy publicznej jest zobowiązany do wysłuchania dziecka, a także – w miarę możliwości – do uwzględnienia jego zdania. Prezes URiC naruszył także przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który nakazuje organowi administracji publicznej zawieszenie postępowania w sytuacji, gdy rozpatrzenie sprawy zależy od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd. Równoległe do postępowania w przedmiocie wydalenia cudzoziemki oraz jej małoletnich dzieci z terytorium Polski, przed sądem rejonowym toczyło się postępowanie o pozbawienie władzy rodzicielskiej nad obojgiem małoletnich dzieci. Kwestia ta miała istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy wydalenia cudzoziemki oraz dwójki małoletnich dzieci z terytorium RP. W przypadku pozbawienia cudzoziemki władzy rodzicielskiej nad którymkolwiek z małoletnich dzieci niedopuszczalne byłoby objęcie tego dziecka skutkami decyzji orzekającej o wydaleniu cudzoziemki z terytorium Polski.

Skarga oddalona (wyrok z dnia 10.12.2007 r., sygn. akt V SA/Wa 1944/07).

RPO-548135-XI/07 z dnia 5 lutego 2007 r. – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach oddalającej skargę Justyny K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego

utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznaniu prawa do zaliczki alimentacyjnej na dzieci.

Rzecznik zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej) poprzez przyjęcie, iż wysokość dochodu rodziny będąca warunkiem uzyskania wyższej kwoty zaliczki alimentacyjnej odnosi się do dochodu rodziny bez przeliczenia na jednego członka rodziny.

Zastosowana wykładnia prowadzi do nierówności i dyskryminacji rodzin wielodzietnych. Dysproporcja pojawiająca się wskutek zastosowania interpretacji prezentowanej w zaskarżanych rozstrzygnięciach jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Interpretacja taka prowadzi również do sprzeczności z art. 71 Konstytucji stanowiącym, iż państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, zaś rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Skarga kasacyjna uwzględniona (wyrok z dnia 20.02.2008 r., sygn. akt I OSK 664/07).

RPO-549608-XI/07 z dnia 8 marca 2007 r. – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Rzeszowie w sprawie ze skargi Joanny O. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Burmistrza Miasta przez Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w przedmiocie odmowy przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków na dzieci.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzającej ją decyzji wydanej z upoważnienia Burmistrza Miasta przez Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, z uwagi na naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez przyjęcie, iż kwota dopuszczalnego przekroczenia dochodu rodziny uprawniającego do uzyskania zasiłku rodzinnego i dodatków odnosi się do dochodu rodziny bez przeliczenia na jednego członka rodziny.

RPO-542481-VII/06 z dnia 2 stycznia 2007 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie widzeń z tymczasowo aresztowanymi (sygn. akt K 1/07).

Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 217 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 37 lit. c Konwencji o Prawach Dziecka, a także z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji RP i art. 13 w związku z art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Zaskarżony przepis stanowi, że tymczasowo aresztowany może uzyskać widzenie po wydaniu zarządzenia o zgodzie na widzenie przez organ, do którego dyspozycji pozostaje. Przepis ten nie określa przesłanek, którymi powinien kierować się organ odmawiając zgody na widzenie z członkami rodziny. Do Rzecznika wpływają skargi dotyczące odmowy wyrażenia zgody na widzenie członków rodziny oraz osób bliskich z osobami tymczasowo aresztowanymi. Skarżący wskazują, iż w sposób arbitralny odmawia się im widzenia z osobą najbliższą, która została tymczasowo aresztowana. Wskazują również, iż nie dysponują środkiem prawnym pozwalającym na zaskarżenie tej odmowy. Tymczasowo aresztowany może złożyć skargę do sądu na zarządzenie sędziego o odmowie zgody na widzenie, natomiast członkowie rodziny i osoby bliskie nie mają takiej możliwości. Zdaniem Rzecznika zasadą powinno być udzielenie widzenia, a wyjątkiem od tej zasady odmowa widzenia. Brak możliwości uzyskania widzenia przez członków rodziny oraz osoby bliskie nabiera szczególnego wymiaru z uwagi na długotrwałość stosowania w Polsce tymczasowego aresztowania.

Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

RPO-543356-XI/06 z dnia 26 kwietnia 2007 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Zastępcę Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznaniu zaliczki alimentacyjnej.

Rzecznik zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej poprzez przyjęcie, że wysokość dochodu uprawniającego do zaliczki alimentacyjnej w zwiększonej wysokości odnosi się do dochodu rodziny bez przeliczenia na jednego członka rodziny i wniósł o uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzającej ją decyzji wydanej przez Zastępcę Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 817/08).

RPO-555205-XI/07 z dnia 5 kwietnia 2007 r. – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę Agnieszki P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania prawa do zaliczki alimentacyjnej.

Brak umowy między Polską a USA, na podstawie której istniałaby możliwość uznawania i wykonywania wyroków zasądzających alimenty uniemożliwił stronie postępowania wszczęcie egzekucji alimentów od dłużnika zamieszkałego na terenie USA. Wierzycielka zwracała się za pośrednictwem polskiego sądu do właściwego biura na terenie USA o ustalenie adresu dłużnika, jednak podjęte działania nie przyniosły zamierzonego rezultatu. Rzecznik zarzucił zaskarżonemu

wyrokwowi naruszenie art. 10 ust. 1a ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej poprzez przyjęcie, iż zaświadczenie o bezskuteczności działań związanych z wyegzekwowaniem należnych na mocy prawomocnego wyroku sądu polskiego świadczeń alimentacyjnych nie jest informacją sądu okręgowego o stanie egzekucji w rozumieniu w/w przepisu. Rzecznik wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Skarga kasacyjna uwzględniona (wyrok z dnia 17.04.2008 r., sygn. akt I OSK 1006/07).

RPO-532925-XI/06 z dnia 13 czerwca 2006 r. – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu w sprawie ze skargi Agnieszki S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta z dnia 28.11.2005 r. uchylającą decyzję Prezydenta Miasta z dnia 8.09.2005 r. i odmawiającą Agnieszce S. zaliczki alimentacyjnej na dziecko. (Informacja 4-6/2006, str. 90).

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/Po 460/06).

RPO-548579-VII/07 z dnia 24 kwietnia 2007 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wykonywania tymczasowego aresztowania wobec kobiet w ciąży.

Przepisy Kodeksu postępowania karnego nie wyłączają stosowania tymczasowego aresztowania w stosunku do kobiet w ciąży. Również przepisy Kodeksu karnego wykonawczego regulujące wykonywanie tymczasowego aresztowania nie określają w sposób szczególny sytuacji prawnej kobiet w ciąży. Z art. 213 k.k.w. wynika jedynie, iż w przypadkach określonych w Kodeksie postępowania karnego tymczasowe aresztowanie wykonuje się poza aresztem śledczym w zakładzie leczniczym wskazanym przez organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje. Przepis ten odsyła do art. 260 k.p.k. stanowiącego, że jeżeli stan zdrowia tego wymaga, tymczasowe aresztowanie może być wykonywane tylko w postaci umieszczenia w odpowiednim zakładzie leczniczym. Sam fakt, iż kobieta znajduje się w ciąży, bez względu na stan jej zdrowia, obliguje władze publiczne, w tym władzę ustawodawczą, do zapewnienia jej szczególnej opieki zdrowotnej. Dlatego nie można uznać, że wymóg taki realizuje przepis art. 260 k.p.k. dotyczący wszystkich osób posiadających status oskarżonego.

Ponadto § 33 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13.01.2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności stanowi, że do aresztu śledczego nie podlega przyjęciu kobieta od 28 tygodnia ciąży. Regulacja ta nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, które nie zawierało umocowania dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w rozporządzeniu zasad przyjmowania do aresztu

śledczego. W przypadku uwzględnienia wniosku Rzecznik postuluje odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego na okres dziewięciu miesięcy, aby możliwe było dokonanie odpowiednich zmian ustawodawczych.

Wniosek oddalony (wyrok z dnia 22.07.2008 r., sygn. akt K 24/07).

RPO-561653-XI/07 z dnia 13 lipca 2007 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na decyzję Prezydenta Miasta przyznającą zaliczkę alimentacyjną do wysokości świadczenia alimentacyjnego, a nie w zwiększonej wysokości.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, z uwagi na naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. Zastosowana przez organy administracji publicznej wykładnia prawa materialnego prowadzi do nierówności i dyskryminacji rodzin wielodzietnych.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 5 grudnia 2008 r., sygn. akt IV SA/GL 798/08).

RPO-553717-XI/07 z dnia 16 kwietnia 2007 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego odmawiającą przyznania pani Dorocie C. zasiłku pielęgnacyjnego z tytułu niepełnosprawności dla dziecka poniżej 16 roku życia.

Postępowanie umorzone ze względu na uwzględnienie skargi w całości przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (postanowienie z dnia 20.08.2007 r., sygn. akt IV SA/GI 564/07).

RPO-565705-III/07 z dnia 17 października 2007 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylającą w całości decyzję wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta w części dotyczącej odmowy Pani Elżbiecie W. prawa do zasiłku rodzinnego na dzieci w okresie od 1.09.2006 r. do 5.07.2007 r.

Rzecznik zarzucił tej decyzji w zaskarżonej części naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych poprzez przyjęcie, że kwota dopuszczalnego przekroczenia dochodu rodziny uprawniającego do uzyskania zasiłku rodzinnego i dodatków odnosi się do dochodu rodziny bez przeliczenia na jednego członka rodziny. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie przedmiotowej decyzji w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi Rzecznik stwierdził m.in., że wykładnia prawa materialnego zastosowana przez organy administracji publicznej prowadzi do nierówności i dyskryminacji rodzin wielodzietnych.

RPO-569273-X/07 z dnia 23 października 2007 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 28.06.2007 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 10.04.2007 r. orzekającą o wydaleniu Pani Tatiany B., obywatelki Federacji Rosyjskiej, z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzecznik zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie art. 18 i art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 72 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, art. 7, 77 § 1 i 107 § 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i wstrzymanie jej wykonania do czasu wydania orzeczenia w przedmiotowej sprawie.

Zdaniem Rzecznika, podjęcie decyzji o wydaleniu cudzoziemki z Polski bez odniesienia się do interesu jej rodziny oraz bez oceny skutków zapadłego rozstrzygnięcia dla życia rodzinnego stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony rodziny i rodzicielstwa oraz prawa do ochrony życia rodzinnego. Z kolei niepodjęcie przez organ administracji publicznej działań w celu ustalenia sytuacji małoletniego dziecka i zabezpieczenia jego interesów stanowi naruszenie art. 72 ust. 1 Konstytucji RP, który zobowiązuje organy władzy publicznej do zapewnienia należytej ochrony praw dziecka, w tym w szczególności prawa do życia i wychowania w rodzinie.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 27.03.2008 r., sygn. akt V SA/ Wa 2943/07).

RPO-571202-III/07 z dnia 4 lutego 2008 r. – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach ze skargi Joanny K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Burmistrza Miasta P. o odmowie przyznania Joannie K. zaliczki alimentacyjnej na dzieci.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej przez Joannę K. decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. oraz poprzedzającej ją decyzji wydanej z upoważnienia Burmistrza Miasta P. w całości, gdyż naruszają one art. 2 pkt 1 i art. 10 ust. 1a ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej oraz art. 32 ust. 1 i art. 72 ust. 2 Konstytucji.

Z zaświadczenia Sądu Okręgowego dołączonego do wniosku o przyznanie praw do zaliczki alimentacyjnej wynikało, iż Joanna K. nie może wystąpić z wnioskiem o egzekucję alimentów na podstawie Konwencji Nowojorskiej z dnia 20.06.1956 r. o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, ponieważ nie zna adresu dłużnika, który ma mieszkać w Anglii. Dokument złożony przez stronę dowodzi bezskuteczności działań związanych z wyegzekwowaniem należnych na mocy prawomocnego wyroku sądu polskiego świadczeń alimentacyjnych.

Dokument ten dowodzi również, iż strona w pełni wywiązała się z obowiązku podjęcia wszelkich starań w celu uzyskania świadczenia od dłużnika alimentacyjnego przed wystąpieniem o ustalenie prawa do zaliczki alimentacyjnej.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 02.04.2008 r., sygn. akt IV SA/GI 1258/07).

RPO-548162-X/07 z dnia 17 stycznia 2007 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Pomorskiego orzekającą o wydaleniu Mariny U. wraz z małoletnimi dziećmi: Janą i Jarosławem, z terytorium Polski.

Rzecznik wniósł o uchylenie decyzji Prezesa URiC oraz o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu wydania orzeczenia w przedmiotowej sprawie.

Zdaniem Rzecznika fakt, iż małoletnia Jana nie została wysłuchana w trakcie postępowania administracyjnego stanowi naruszenie art. 72 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, w toku ustalania praw dziecka organ władzy publicznej jest zobowiązany do wysłuchania dziecka, a także – w miarę możliwości – do uwzględnienia jego zdania. Prezes URiC naruszył także przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który nakazuje organowi administracji publicznej zawieszenie postępowania w sytuacji, gdy rozpatrzenie sprawy zależy od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd. Równoległe do postępowania w przedmiocie wydalenia cudzoziemki oraz jej małoletnich dzieci z terytorium Polski, przed sądem rejonowym toczyło się postępowanie o pozbawienie władzy rodzicielskiej nad obojgiem małoletnich dzieci. Kwestia ta miała istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy wydalenia cudzoziemki oraz dwójki małoletnich dzieci z terytorium RP. W przypadku pozbawienia cudzoziemki władzy rodzicielskiej nad którymkolwiek z małoletnich dzieci niedopuszczalne byłoby objęcie tego dziecka skutkami decyzji orzekającej o wydaleniu cudzoziemki z terytorium Polski.

Skarga oddalona (wyrok z dnia 10.12.2007 r., sygn. akt V SA/Wa 1944/07).

RPO-519862-III/05 z dnia 1 lutego 2008 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisu ustawy o pomocy społecznej zawierającego upoważnienie dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej do określenia w drodze rozporządzenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej.

Na tle skarg wpływających do Rzecznika pojawił się problem konstytucyjności przepisu art. 85 ust. 7 ustawy z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej. Upoważnienie zawarte w zaskarżonym przepisie nie spełnia konstytucyjnych wymogów stawianych upoważnieniom ustawowym.

W związku z powyższym, Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pomimo braku zawarcia wytycznych w ustawie o pomocy społecznej, w rozporządzeniu określono niemalże w całości dowolny sposób zamknięty katalog wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej oraz wydatków związanych z utrzymaniem dziecka. Takie sformułowanie przepisów rozporządzenia oznacza, że inne wydatki, nawet gdyby w sposób nie budzący wątpliwości były związane z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej, nie mogą być brane pod uwagę przy finansowaniu tej placówki.

Utrata mocy przepisu z datą ogłoszenia ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego jego niezgodność z wzorcem konstytucyjnym, mogłaby przynieść niepożądane skutki. Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje opóźnienie utraty mocy zaskarżonych przepisów na okres 12 miesięcy.

Wniosek uwzględniony (wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08).

RPO-590486-III/08 z dnia 15 września 2008 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r., utrzymującą w mocy decyzję z dnia 8 lutego 2008 r. wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Zastępcę Kierownika Oddziału Ustalania Świadczeń o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego od dnia 1 października 2006 r. do dnia 30 kwietnia 2007 r.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 18 marca 2008 r. utrzymującej w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi przez Zastępcę Kierownika Oddziału Ustalania Świadczeń z dnia 8 lutego 2008 r. w całości, z uwagi na naruszenie prawa materialnego przez błędną interpretację art. 30 ust. 2 pkt 1-2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Skarga oddalona (wyrok z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 821/08).

RPO-598785-III/08 z dnia 2 grudnia 2008 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na decyzję z dnia 23 lipca 2008 r. wydaną z upoważnienia Wójta Gminy P. przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na okres od 1 września 2007 r. do 29 lutego 2008 r.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji Wójta Gminy P. w części dotyczącej odmowy przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na okres od 1 września 2007 r. do 29 lutego 2008 r., z uwagi na naruszenie prawa materialnego przez błędną interpretację art. 24 ust. 3a i ust. 3b ustawy z dnia 28 listopada

2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz naruszenie art. 8 i 9 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W sprawie będącej przedmiotem skargi organ pierwszej instancji błędnie uznał, że kompletny i prawidłowo wypełniony wniosek o przyznanie świadczeń został złożony przez p. Małgorzatę M. dopiero 10 marca 2008 r., co pozwoliło odmówić przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego dla Mateusza M. na okres od 1 września 2007 r. do 29 lutego 2008 r. Działający z upoważnienia Wójta Gminy P. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej rozpoznając wniosek p. Małgorzaty M. z dnia 3 sierpnia 2007 r. w sprawie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, realizując obowiązek wynikający z art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, winien był pouczyć Stronę o treści art. 24 ust. 3a i 3b ustawy o świadczeniach rodzinnych, a tym samym o konieczności dołączenia do wniosku zaświadczenia właściwej instytucji potwierdzającego złożenie wniosku o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.

Przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest szczególnie ważne przy rozpoznawaniu spraw z zakresu objętego ustawą o świadczeniach rodzinnych. System świadczeń rodzinnych jest formą pomocy państwa dla rodzin, które z uwagi na swój status materialny wymagają wsparcia. Organy powołane do realizacji tych zadań publicznych nie powinny więc stwarzać nieuzasadnionych barier w dostępie do tej pomocy osobom, które spełniają określone w ustawie materialne przesłanki przyznania świadczenia.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 19/09).

RPO-603916-VI/08 z dnia 9 lutego 2009 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Marka P. dotyczących zróżnicowania opodatkowania w zależności od posiadania rodziny na utrzymaniu (sygn. akt SK 62/08).

RPO-607296-III/09 z dnia 18 czerwca 2009 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej w przedmiocie nierozpoznania wniosku Mirosławy P. o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Rzecznik zarzucił naruszenie art. 35 § 3 k.p.a. poprzez błędne przyjęcie, iż wniosek strony nie spełnia wymogów określonych art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i wniósł o zobowiązanie Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej do wydania decyzji w przedmiocie uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego na okres od dnia 1 października 2008 r. do 1 maja 2009 r. Pani Mirosława P. złożyła wniosek o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z

zatrudnienia lub innej pracy w związku z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. W dniu przyjęcia wniosku Pani P. została poinformowana o konieczności uzupełnienia wniosku o zaświadczenie o dochodach męża. Brak kontaktu z małżonkiem uniemożliwił stronie dostarczenie wymaganego dokumentu. W sprawie niniejszej strona podjęła działania w celu uzyskania zaświadczenia o dochodach męża. Z zaświadczenia Urzędu Skarbowego w P. przesłanego do organu realizującego świadczenia wynika, że osoba wskazana przez Referat Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu Dzielnicy nie rozliczała się w 2007 roku. Otrzymanie pisma z Urzędu Skarbowego w P. powinno zostać potraktowane jako uzupełnienie braków formalnych i organ winien wszcząć postępowanie administracyjne. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy oraz w kontekście powyższych przepisów, pozostawienie wniosku bez rozpoznania było prawnie nieuzasadnione.

RPO-607296-III/09 z dnia 18 czerwca 2009 r. – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej w przedmiocie nierozpoznania wniosku strony o przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami na rzecz dzieci.

Rzecznik zarzucił naruszenie art. 35 § 3 k.p.a. poprzez błędne przyjęcie, iż wniosek Pani Mirosławy P. nie spełnia wymogów określonych art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych i wniósł o zobowiązanie działającego z upoważnienia Prezydenta m. st. Warszawy Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej do wydania w przedmiocie uprawnień do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami na rzecz dzieci.

RPO-590486-III/08 z dnia 8 maja 2009 r. – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Zaskarżonemu wyrokowi Rzecznik zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 30 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych polegającą na przyjęciu, iż świadczeniami nienależnie pobranymi są świadczenia rodzinne wypłacone po ustaniu prawa do ich pobierania niezależnie od wiedzy i świadomości świadczeniobiorcy o zaistnieniu okoliczności wyłączających uprawnienie do świadczeń rodzinnych, oraz uznaniu, iż samo wydanie decyzji uchylającej prawo do świadczeń rodzinnych przesądza o fakcie uznania świadczeń wypłaconych po ustaniu prawa do ich pobierania za świadczenia nienależnie pobrane. Rzecznik wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. oraz uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w

Ł. o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w postaci dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

RPO-613680-III/09 z dnia 17 czerwca 2009 r. – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu w sprawie odmowy przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz dziecka.

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu ze skargi Arlety R. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. utrzymującą w mocy decyzję wydaną przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w przedmiocie odmowy przyznania Arlecie R. świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz córki. Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzającej ją decyzji Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w całości, z uwagi na naruszenie art. 2 pkt 2 i art. 15 ust. 4 pkt 3g ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji poprzez przyjęcie, iż informacja sądu okręgowego o stanie sprawy prowadzonej na wniosek wierzyciela przez sąd, na podstawie Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzonej w Nowym Jorku z dnia 20 czerwca 1956 r., dotyczącej wykonania orzeczenia sądu polskiego zasądzającego alimenty od dłużnika zamieszkującego za granicą, nie wypełnia normy określonej w art. 2 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. W ocenie Rzecznika nie można się zgodzić ze stanowiskiem Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej i Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. w zakresie wykładni art. 2 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz interpretacji, iż informacja sądu okręgowego o wszczęciu i stanie sprawy egzekucyjnej prowadzonej na wniosek wierzyciela od dłużnika zamieszkującego zagranicą (w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 3g ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) wskazująca na to, iż organ egzekucyjny nie egzekwuje skutecznie należności alimentacyjnych nie może stanowić podstawy do uznania egzekucji za bezskuteczną. Przyjęte przez organy administracji publicznej stanowisko prowadzi do nierówności i dyskryminacji rodzin. Dysproporcja pojawiająca się wskutek zastosowania interpretacji prezentowanej w zaskarżanych decyzjach jest sprzeczna z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, tj. z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Interpretacja taka prowadzi również do sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym, iż państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, zaś rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Skarga uwzględniona (wyrok z dnia 26.08.2009 r., sygn. akt IV SA/Po 283/09).

RPO-596434-III/08 z dnia 29 czerwca 2009 r. – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki

Spolecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne.

Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, z art. 5 ust. 4a oraz art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został na mocy art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych, wstrzymywania lub zawieszenia wypłaty tych świadczeń, a także sposobu ustalania dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych i wzorów wniosków, oświadczeń, wywiadu i dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Z treści § 18 ust. 1 rozporządzenia wynika, iż dochody uzyskane przez członka rodziny po roku, z którego był ustalany dochód rodziny uprawniającej do uzyskania świadczeń rodzinnych będą doliczane do dochodu tylko wówczas, kiedy osoba będzie tenże dochód otrzymywać w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych. Prowadzi to do sytuacji określenia w akcie wykonawczym materii zastrzeżonej dla norm ustawowych. W zaskarżonym zakresie przepisy rozporządzenia wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jednak musi zawsze znajdować uzasadnioną podstawę.

Celem kwestionowanego § 18 ust. 1 rozporządzenia jest ustalenie faktycznego dochodu rodziny osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne, jeżeli rodzina uzyskała dodatkowe dochody. Objęte wnioskiem przepisy rozporządzenia różnicują krąg podmiotów ze względu na czas uzyskiwania dodatkowych dochodów. Regulacje zawarte w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia nie służą w pełni realizacji celu ustawowego, tj. ustaleniu faktycznej sytuacji 121

dochodowej rodziny, gdyż to właśnie faktyczna sytuacja materialna i fakt uzyskania dochodu stanowić powinny punkt odniesienia dla ustalania prawa do pomocy finansowej świadczonej przez państwo, a nie czas uzyskiwania przez rodzinę dodatkowych dochodów. Przyjęta konstrukcja ustalania dochodu polegająca na uzależnieniu od uzyskiwania go w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych nie ma też charakteru proporcjonalnego, gdyż powodować może, że osoby, które uzyskały dochód tuż przed złożeniem wniosku o świadczenia i nadal go uzyskują będą tracić prawo do świadczeń. Znajdą się zatem w gorszej sytuacji, niż osoby, które ten dochód uzyskiwały przez dłuższy czas i utraciły go przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia. Z art. 71 ust. 1 Konstytucji wynika, iż państwo prowadząc politykę społeczną i ekonomiczną uwzględnia dobro

rodziny. Jednym z przejawów tej polityki jest pomoc materialna udzielana rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, w szczególności dotyczy to rodzin wielodzietnych i niepełnych. Objęty wnioskiem przepis § 18 ust. 1 rozporządzenia zamiast uzależnienia wsparcia od rzeczywistych dochodów rodziny wprowadza nieuzasadnione kryterium różnicowania rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Pozostaje zatem w sprzeczności z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

RPO-603916-VI/08 z dnia 9 lutego 2009 r. - zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Marka P. dotyczących zróżnicowania opodatkowania w zależności od posiadania rodziny na utrzymaniu (sygn. akt SK 62/08).

Rzecznik, w piśmie procesowym z dnia 9 lipca 2009 r., przedstawił następujące stanowisko: art. 6 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym w latach 1996-2001, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 i art. 71 Konstytucji.

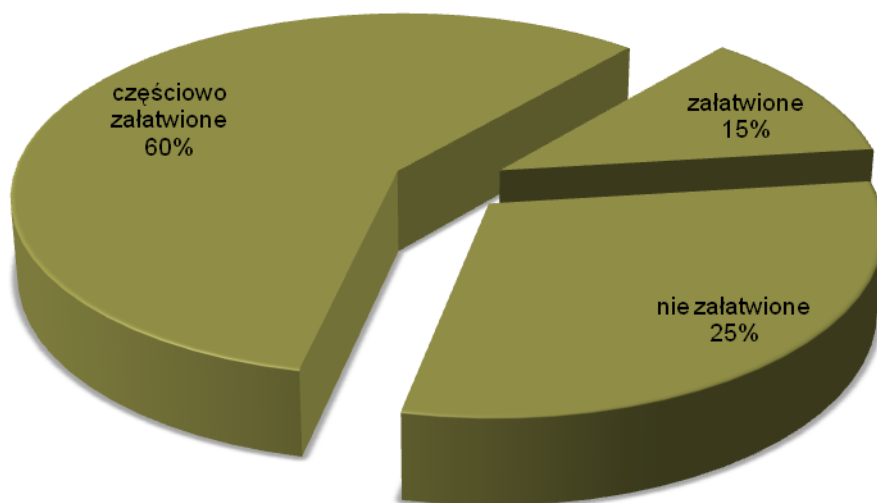
Zdaniem Rzecznika zaskarżone przepisy, w brzmieniu obowiązującym w latach 1996-2001, naruszają zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa i zasadę sprawiedliwości podatkowej, wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości w związku z zasadą ochrony rodziny (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji) przez to, że nie przyznają uprawnienia do obliczenia podatku według metody przewidzianej w art. 6 ust. 4 ustawy pojedynczym rodzicom (opiekunom) - należącym do kategorii wymienionej w art. 6 ust. 5 ustawy - którzy nie sprawują bezpośredniej opieki nad dzieckiem mieszkającym z drugim rodzicem (opiekunem), a którzy ponoszą pełne koszty utrzymania dziecka, gdyż rodzic sprawujący opiekę nie osiąga dochodów.

W stanie prawnym obowiązującym w latach 1996-2001 skarżący – ponosząc pełne koszty utrzymania dziecka - nie mógł obliczyć podatku według metody przewidzianej dla osób samotnie wychowujących dziecko. Jego zobowiązanie podatkowe - oraz osób znajdujących się w podobnej sytuacji - było określane z pominięciem rzeczywistej zdolności płatniczej w takim zakresie, w jakim jest ona uwzględniana przy obliczeniu podatku przez małżonków i osoby samotnie wychowujące dzieci.

ROZDZIAŁ VI
ZAMIAST ZAKOŃCZENIA.
ZESTAWIENIE REZULTATÓW WYSTĄPIEŃ W SPRAWACH
DZIECI

Rycina 1

Ocena efektywności wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do organów
państwa w sprawach ochrony praw dzieci w okresie
od 14.02.2006 r. do 31.08.2009 r. n=202



WYKAZ SYGNATUR SPRAW RPO

L. p.	Sygnatura sprawy	Tematyka sprawy	Strona
1.	RPO-428299-XI/03	w sprawie realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.	283,296
2.	RPO-474052-III/04	w sprawie potrzeby wprowadzenia w przepisach definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem oraz kryteriów przyznawania świadczeń na rzecz dzieci z rodzin zastępczych.	640,642
3.	RPO-474868-XI/07	w sprawie braku przestrzegania podstawowych praw dzieci oraz młodzieży do wychowania, opieki terapeutycznej i nauki, ze względu na niewystarczającą ilość miejsc w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.	1028
4.	RPO-487004-II/04	w sprawie konieczności wzmocnienia uprawnień pokrzywdzonych w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.	1006,1012,1018, 1021,1025
5.	RPO-499797-XI/06	w sprawie braku możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez rodziców zastępczych dziecka niepełnosprawnego.	637,638
6.	RPO-507916-VII/05	w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii.	1050,1058,1065, 1066,1070,1073
7.	RPO-502028-V/05	wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego.	1158
8.	RPO-513066-XI/06	w sprawie zasad przeprowadzania egzaminów gimnazjalnych i maturalnych.	488,490,498,499, 524,525,532
9.	RPO-518786-XI/05	wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego.	1160
10.	RPO-519862-III/05	wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego.	1167
11.	RPO-523139-III/06	w sprawie przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania dzieci do żebrania.	815,822,829,836
12.	RPO-525930-XI/06	w sprawie "buntu" w schronisku dla nieletnich w Świdnicy.	997
13.	RPO-527791-XI/06	w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz możliwości rozwoju lokalnych systemów pomocy dziecku i rodzinie.	646,650,656
14.	RPO-527918-XI/06	przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie.	1158
15.	RPO-528075-I/06	w sprawie nierównego traktowania podczas postępowania rekrutacyjnego kandydatów na studia posiadających tzw. "starą maturę".	542
16.	RPO-529907-XI/06	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.	1157
17.	RPO-531275-XI/06	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na decyzję Prezydenta Miasta	1157,1159
18.	RPO-530417-XI/06	w sprawie projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania.	442,444
19.	RPO-532925-XI/06	przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu.	1164
20.	RPO-533352-XI/06	w sprawie problemu umieszczania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych.	154,157

21.	RPO-533891-II/06	w sprawie odpowiedzialności karnej lekarza za czyn polegający na uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego,	8,13,18,19,20
22.	RPO-536499-XI/06	w sprawie zmiany zasad przeprowadzania i oceny egzaminów maturalnych.	548
23.	RPO-536636-III/06	przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach.	1159
24.	RPO-537791-XI/06	zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.	1160
25.	RPO-538280-XI/06	w sprawie zgodności z obowiązującymi przepisami wprowadzenia do średniej ocen w szkole stopnia z religii.	408
26.	RPO-538825-XI/06	w sprawie akcji rozdawania podręczników szkolnych oznakowanych logo partii politycznej.	428,429,431
27.	RPO-540372-X/06	w sprawie problemu przeludnienia klas szkolnych.	1115,1120
28.	RPO-541177-II/06	w sprawie przypadków handlu dziećmi w celu nielegalnej adopcji.	859,863
29.	RPO-542481-VII/06	wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego.	1162
30.	RPO-543356-XI/05	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.	1163
31.	RPO-544829-I/06	w sprawie rekrutacji uczniów posiadających tzw. maturę międzynarodową na studia na Uniwersytecie Warszawskim w roku akademickim 2007/2008.	554
32.	RPO-546726-VII/06	w sprawie zasad udzielania zezwoleń na widzenie małoletnich dzieci z tymczasowo aresztowanymi rodzicami	604,613,618
33.	RPO-547813-II/07	w sprawie potrzeby wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji "handlu ludźmi" oraz w sprawie konieczności poszerzenia ochrony praw dzieci będących ofiarami handlu ludźmi.	868,881,884,890,894
34.	RPO-547816-XI/06	w sprawie ankiet dotyczących zajęć - wychowanie do życia w rodzinie, zawierających pytania dotyczące uczennic w ciąży.	467
35.	RPO-548135-XI/07	skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.	1161
36.	RPO-548162-X/07	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.	1161,1167
37.	RPO-548579-VII/07	wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego.	1164
38.	RPO-549608-XI/07	przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Rzeszowie.	1162
39.	RPO-553697-II/07	w sprawie problemu stosowania kar cielesnych wobec dzieci.	897,901,933,936,948,954,957
40.	RPO-553717-XI/07	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.	1165
41.	RPO-555205-XI/07	skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.	1163
42.	RPO-555872-X/07	w sprawie przestrzegania praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem.	22,29,35,41,44
43.	RPO-556183-I/07	w sprawie rekrutacji na studia wyższe osób z tzw. starą maturą.	558
44.	RPO-556682-X/07	w sprawie zapewnienia osobom chorym lub czasowo niesprawnym równych szans przystępowania do egzaminu maturalnego.	564,570
45.	RPO-561653-XI/07	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.	1165
46.	RPO-561963-I/07	w sprawie obowiązku noszenia mundurków szkolnych przez uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych.	445

47.	RPO-563151-I/07	w sprawie wprowadzenia obowiązkowych strojów jednolitych w szkołach podstawowych i gimnazjach ("mundurków")	451
48.	RPO-564289-XI/07	w sprawie odmowy przyjęcia do gimnazjum chłopca cierpiącego na hemofilię.	303
49.	RPO-565705-III/07	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie.	1165
50.	RPO-568089-I/07	w sprawie rad rodziców w szkołach publicznych.	457
51.	RPO-568110-I/07	w sprawie nauki religii w szkołach.	411
52.	RPO-568486-I/07	w sprawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23.08.2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.	432
53.	RPO-568816-I/07	w sprawie lekcji religii dla uczniów należących do innych kościołów i związków wyznaniowych niż Kościół rzymskokatolicki.	416
54.	RPO-569273-X/07	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.	1166
55.	RPO-570108-I/08 *	w sprawie nadmiernego obciążenia uczniów tornistrami i plecakami.	167,180,188,191, 469,476,484,
56.	RPO-570368-X/07	w sprawie standardów opieki paliatywno-hospicyjnej nad dziećmi, Karta Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu.	205,208,214
57.	RPO-570717-I/07	w sprawie przepisów pozwalających na instalowanie w publicznych szkołach i placówkach oświatowych mikrofonów umożliwiających rejestrację prywatnych rozmów uczniów i nauczycieli.	1078,1085,1087
58.	RPO-571202-III/07	przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach.	1166
59.	RPO-571754-I/07	w sprawie umieszczania na okładkach zeszytów postaci zwierząt przedstawionych w drastyczny sposób.	966,969
60.	RPO-571999-I/07	w sprawie podręczników dla uczniów niewidomych i niedowidzących.	307,310
61.	RPO-572275-I/07 *	w sprawie realizacji zasady równego dostępu do nauki dzieci przewlekle chorych.	193,313
62.	RPO-573159-III/07	w sprawie realizacji zadań placówek socjalizacyjnych w zakresie zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce i działań na rzecz powrotu wychowanków do rodziny.	662
63.	RPO-573279-III/07	w sprawie standardów opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.	669,673
64.	RPO-573601-I/07	w sprawie sposobu i trybu rekrutacji absolwentów szkół średnich na akademie medyczne.	574
65.	RPO-574187-IV/07	w sprawie przerwanych prac nad projektem zmian Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.	622
66.	RPO-575400-III/07	w sprawie skuteczniejszej ochrony praw dzieci przebywających w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego.	678,689
67.	RPO-576195-I/07	w sprawie sytuacji obywateli polskich zamieszkujących w Niemczech.	625
68.	RPO-576696-I/07	w sprawie możliwości wprowadzenia egzaminu dojrzałości z religii.	580
69.	RPO-577659-X/08	w sprawie przestrzegania bezpieczeństwa i higieny w szkołach.	1124

* Pod podaną sygnaturą 2 osobne sprawy.

70.	RPO-578571-I/08	w sprawie problemów wynikających z ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.	66,74,82,86,93
71.	RPO-578661-III/08	w sprawie finansowania zawodowych, niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych.	693,
72.	RPO-578927-X/08	w sprawie wstrzymania przez NFZ finansowania leku stosowanego w profilaktyce zakażeń układu oddechowego u wcześniaków oraz niemowląt z grupy podwyższonego ryzyka.	220
73.	RPO-578928-VI/08	w sprawie dostępnych na polskim rynku zabawek niebezpiecznych dla dzieci.	1132,1142
74.	RPO-579794-IV/08	w sprawie problemu lokalizowania stacji bazowych telefonii komórkowej, emitujących pole elektromagnetyczne, w obiektach budowlanych, w których przebywają dzieci	1146
75.	RPO-580594-X/08	w sprawie zakłóceń w organizacji szczepień ochronnych u dzieci i młodzieży.	225,231
76.	RPO-580991-X/08	w sprawie sytuacji epidemiologicznej chorób przenoszonych drogą płciową.	263,268
77.	RPO-581140-III/08	w sprawie zawodowych niespokrewnionych z dzieckiem rodzin zastępczych.	697
78.	RPO-581156-X/08	w sprawie wzrostu zachorowań na biegunki u dzieci do lat 2.	236,249,258,262
79.	RPO-581475-IX/08	w sprawie prawa funkcjonariusza Policji do zwolnienia od zajęć służbowych w wymiarze dwóch dni z tytułu opieki nad dzieckiem.	713,717
80.	RPO-583258-VI/08	w sprawie opodatkowania rodziców samotnie wychowujących dzieci.	726
81.	RPO-584001-X/08	w sprawie rekrutacji do przedszkoli.	336,341,342,345
82.	RPO-584072-VI/08	w sprawie istniejących ograniczeń w korzystaniu z ulgi z tytułu wychowywania dzieci.	733
83.	RPO-585283-III/08	w sprawie braku przepisów wykonawczych dotyczących zapewnienia szkole przez organ prowadzący podstawowych warunków do realizacji przez nauczyciela zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.	462,464,465
84.	RPO-585674-IX/08	w sprawie braku prawnych możliwości zwolnienia od zajęć służbowych żołnierza zawodowego z tytułu opieki nad dzieckiem, w sytuacji gdy oboje rodzice są żołnierzami zawodowymi.	746,749
85.	RPO-586139-III/08	w sprawie potrzeby zmiany przepisów Kodeksu pracy regulujących wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.	752
86.	RPO-586892-X/08	w sprawie braku powszechnego dostępu do wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3 – 5 lat.	349,355
87.	RPO-587309-III/08	w sprawie braku możliwości ubiegania się dłużnika alimentacyjnego o rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności zadłużenia powstałego z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych.	757
88.	RPO-587424-III/08	w sprawie problemu niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych o umieszczeniu małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku miejsc w tych placówkach, w sprawie stanu realizacji reformy systemu opieki nad dzieckiem.	702,708
89.	RPO-587534-III/08	w sprawie definicji rodziny zawartej w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.	761

90.	RPO-587722-VII/08	w sprawie poprawy jakości kwalifikowania nieletnich do publicznych zakładów opieki zdrowotnej w celu obserwacji psychiatrycznej lub leczenia.	1033,1039
91.	RPO-587868-IX/08	w sprawie braku prawnych możliwości uzyskania pomocy finansowej dla niepełnosprawnych członków rodziny z funduszu socjalnego przeznaczanego dla emerytów i rencistów wojskowych, nie pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym.	768
92.	RPO-588086-I/08	w sprawie egzaminów gimnazjalnych, obniżenia wieku nauczania obowiązkowego oraz łączonych lekcji w szkołach podstawowych w gminach wiejskich.	582,586,588
93.	RPO-588895-X/08	w sprawie sytuacji w zakresie profilaktyki i leczenia dzieci chorych na hemofilię oraz równego traktowania tych dzieci w szkołach.	98,103,113
94.	RPO-590486-III/08	skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.	1168,1170
95.	RPO-590804-II/08	w sprawie reagowania funkcjonariuszy Policji w sytuacji zgłoszenia procederu zmuszania dzieci do żebrania.	845,852
96.	RPO-591184-II/08	w sprawie zawiadamiania Policji o przypadkach maltretowania dzieci i przemocy w rodzinie.	973,978
97.	RPO-593521-III/08	w sprawie trudności w uzyskaniu świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie regulacje o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.	773
98.	RPO-594707-X/08	w sprawie nieprawidłowości w placówce wypoczynku letniego dla dzieci.	1151
99.	RPO-594728-IX/08	w sprawie braku możliwości uzyskania urlopu macierzyńskiego przez funkcjonariusza Służby Celnej będącego ojcem zastępczym małoletniego dziecka.	780
100.	RPO-595479-II/08	w sprawie zjawiska krzywdzenia dzieci.	980,985
101.	RPO-595481-X/08	w sprawie nieprawidłowości w zakresie wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa na rzecz wspierania edukacji dzieci i młodzieży pochodzenia romskiego.	321,323
102.	RPO-595491-I/08	w sprawie braku rozporządzeń dotyczących indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci niepełnosprawnych i chorych.	361
103.	RPO-596390-IV/08	w sprawie procedury uregulowania opieki nad dzieckiem na czas trwania postępowania sądowego.	785
104.	RPO-596789-X/09	w sprawie zapewnienia właściwych standardów leczenia i dostępu do nowoczesnych terapii dla dzieci chorych na nowotwory.	120
105.	RPO-597667-VII/09	w sprawie potrzeby właściwego uregulowania zasad umieszczania nieletnich w izbie przejściowej oraz zapewnienia im w czasie pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich prawa do codziennych zajęć na świeżym powietrzu.	1089
106.	RPO-599605-X/08	w sprawie problemów związanych ze stosowaniem leków poza wskazaniami rejestracyjnymi, szczególnie w neonatologii, pediatrii i onkologii.	116
107.	RPO-599848-X/08	w sprawie funkcjonowania systemu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych.	276
108.	RPO-599849-I/08	w sprawie egzaminów maturalnych w szkołach kształcących uczniów w systemie dwujęzycznym.	594

109.	RPO-600181-I/08	w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dopuszczenia do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia.	436
110.	RPO-600259-III/08	w sprawie procedury przesłuchiwania uczniów w charakterze świadków w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli	993
111.	RPO-601187-X/08	w sprawie możliwości funkcjonowania w Polsce izb porodowych.	47
112.	RPO-601727-I/09	w sprawie prawa uczniów do uczestniczenia w zajęciach z etyki i religii.	420,425
113.	RPO-602156-X/08	w sprawie dzieci wymagających leczenia wysokospecjalistycznego, zwłaszcza kardiologicznego.	124
114.	RPO-602259-III/08	w sprawie wyników przeprowadzonej przez NIK kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych	1045
115.	RPO-602331-III/08	w sprawie nadużywania możliwości leczenia psychiatrycznego dzieci sprawiających problemy wychowawcze, przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.	162
116.	RPO-602511-IV/08	w sprawie przewlekłości postępowań prowadzonych przez sądy powszechne w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.	629
117.	RPO-603898-VII/09	w sprawie przygotowania informatora dla wychowanków schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych.	1094
118.	RPO-605036-X/08	w sprawie Karty Praw Kobiety Rodzącej.	51,62
119.	RPO-605914-VII/09	w sprawie warunków bytowych w policyjnych izbach dziecka.	1097
120.	RPO-607667-III/09	w sprawie możliwości wstrzymania prac nad reformą systemu opieki na dzieckiem.	633
121.	RPO-608179-I/09	w sprawie skarg rodziców dotyczących reorganizacji nauczania przedszkolnego.	364
122.	RPO-608435-I/09	w sprawie problemów związanych z obniżeniem wieku obowiązkowego nauczania.	368
123.	RPO-608843-I/09	w sprawie stypendiów szkolnych przyznawanych uczniom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej.	792
124.	RPO-609043-X/09	w sprawie informacji na temat przewidywanych ograniczeń w dostępie dzieci oraz matek do świadczeń profilaktycznych, diagnostyczno-leczniczych oraz rehabilitacyjnych.	131
125.	RPO-609903-I/09	w sprawie realizacji programów dotyczących uczniów, w związku z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów wprowadzenia oszczędniejszego systemu zarządzania budżetami poszczególnych resortów.	392
126.	RPO-610441-III/09	w sprawie planu realizacji dotychczasowych zamierzeń resortu wobec dzieci i rodzin w związku ze zmienioną sytuacją finansową.	796
127.	RPO-611580-X/09	w sprawie zakresu danych osobowych żądanych podczas procesu rekrutacyjnego do przedszkoli.	378,379
128.	RPO-613090-X/09	w sprawie planowanego zamknięcia szpitalnej izby przyjęć dla dzieci w Grodzisku Mazowieckim.	140,145
129.	RPO-613140-X/09	w sprawie realizacji uprawnienia dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz jednorazowej zapomogi.	802
130.	RPO-613209-III/09	w sprawie niedostosowania regulacji przewidzianej w ustawie o pracownikach urzędów państwowych do standardów w zakresie uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, powodującego dyskryminację pracowników w stosunku do pracownic	810

131.	RPO-614727-X/09	w sprawie decyzji Ministerstwa Edukacji Narodowej o niedofinansowaniu podręczników dla sześciolatków, które pozostaną w przedszkolach.	402
132.	RPO-614994-VII/09	w sprawie przygotowania informatora dla wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych i ośrodków socjoterapii, w sprawie braku unormowań prawnych zapewniających nieletnim w czasie pobytu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii codzienny dostęp do zajęć na świeżym powietrzu.	1101,1104
133.	RPO-615321-I/09	w sprawie sposobu dystrybucji prasy erotycznej i pornograficznej.	1109
134.	RPO-616194-I/09	w sprawie nieprawidłowości, jakie miały miejsce w trakcie przeprowadzania tegorocznych egzaminów gimnazjalnych.	599
135.	RPO-618011-X/09	w sprawie zobowiązania wojewodów do objęcia wzmożonym nadzorem uchwał jednostek samorządu gminnego dotyczących ustalania opłat za świadczenia prowadzone przez gminne przedszkola publiczne.	382
136.	RPO-619064-I/09	odpowiedź na apel Stowarzyszenia INVI Do Obrony Dzieci In Vitro oraz Stowarzyszenia na Rzecz Leczenia Niepłodności i Wspierania Adopcji "Nasz Bocian" w obronie godności dzieci poczętych in vitro.	21
137.	RPO-619161-X/09	w sprawie braku preferencyjnych zasad przyjmowania do przedszkoli dzieci z rodzin wielodzietnych.	387
138.	RPO-621256-I/09	w sprawie reorganizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, zmierzającej do likwidacji części szkolnych punktów konsultacyjnych przy polskich placówkach dyplomatycznych.	331
139.	RPO-622578-X/09	w sprawie edukacji dzieci pochodzących z Czeczenii, przebywających na terytorium Polski w związku z ubieganiem się przez ich rodziny o ochronę międzynarodową w postaci statusu uchodźcy.	325