



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 11 kwietnia 2008 r.

Druk nr 119

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
dr Janusz KOCHANOWSKI**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

Wykonując obowiązek wynikający z artykułu 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przedkładam „Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2007 roku”, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Janusz Kochanowski

INFORMACJA
Rzecznika Praw Obywatelskich
o działalności w 2007 r.
oraz o stanie przestrzegania
wolności i praw człowieka i obywatela

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 483 ze zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 i z 2007 r. Nr 25, poz. 196), ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

Spis treści

1. <u>Wprowadzenie</u>	7
2. <u>Nieprawidłowości w stanowieniu prawa</u>	15
3. <u>Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki</u>	17
A. <u>Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości</u>	17
B. <u>Przewlekłość postępowania sądowego</u>	28
C. <u>Stosowanie prawa łaski, immunitety, apolityczność prokuratury</u>	30
D. <u>Ograniczenie lub pozbawienie prawa do wszczęcia sądowej kontroli decyzji</u>	35
E. <u>Rozwiązania prawne ograniczające prawo do sądu i właściwej procedury sądowej w postępowaniach dyscyplinarnych</u>	38
F. <u>Prawo do obrony</u>	41
G. <u>Bezpłatne poradnictwo prawne</u>	45
H. <u>Koszty postępowania i opłaty</u>	47
I. <u>Kasacje „historyczne” na rzecz osób represjonowanych z powodów politycznych</u>	50
4. <u>Wolność osobista</u>	54
5. <u>Bezpieczeństwo obywateli</u>	59
A. <u>Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych</u>	59
6. <u>Ochrona praw ofiar przestępstw</u>	69
7. <u>Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli</u>	88
A. <u>Wolność słowa i prawo do informacji</u>	88
B. <u>Lustracja</u>	97
C. <u>Dostęp do archiwów Instytutu Pamięci Narodowej</u>	101
D. <u>Wolność zgromadzeń</u>	104
E. <u>Prawa wyborcze</u>	107
F. <u>Przeciwdziałanie dyskryminacji</u>	111
G. <u>Wolność sumienia i wyznania</u>	119
H. <u>Szkolnictwo wyższe</u>	121
I. <u>Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych</u>	130

J. <u>Wolność zrzeszania się</u>	142
K. <u>Egzaminy zawodowe i prawo do wykonywania zawodu</u>	143
L. <u>Prawa obywateli do występowania z inicjatywą obywatelską</u>	148
Ł. <u>Ordery i odznaczenia</u>	149
M. <u>Sprawy europejskie i międzynarodowe</u>	150
8. <u>Wybrane zagadnienia z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego</u>	155
9. <u>Rozbieżności w stosowaniu prawa</u>	157
10. <u>Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną</u>	165
11. <u>Prawo do pracy i do wykonywania zawodu</u>	172
A. <u>Bezrobocie</u>	172
B. <u>Urlopy pracownicze</u>	174
C. <u>Wynagrodzenia za pracę i inne świadczenia związane z pracą</u>	175
D. <u>Bezpieczeństwo pracy</u>	181
E. <u>Obowiązki pracodawcy i pracownika</u>	184
F. <u>Pracownicy sądów i prokuratury</u>	185
G. <u>Urzędnicy państwowi</u>	186
H. <u>Pracownicy samorządowi</u>	188
I. <u>Pracownicy placówek handlowych</u>	190
J. <u>Nauczyciele</u>	192
K. <u>Zatrudnianie cudzoziemców</u>	195
12. <u>Polacy za granicą</u>	200
A. <u>Warunki pracy, naruszenia praw pracowniczych</u>	200
B. <u>Działania zorganizowanych grup przestępczych na szkodę polskich obywateli podejmujących pracę za granicą</u>	203
C. <u>Pomoc dla Polaków pracujących za granicą</u>	205
D. <u>Opieka konsularna</u>	205
E. <u>Sytuacja podatkowa obywateli polskich podejmujących pracę za granicą</u>	207
13. <u>Prawo do zabezpieczenia społecznego</u>	211
A. <u>Prawo do emerytury lub renty i zasady ustalania tych wysokości</u>	211

B. <u>Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym</u>	230
C. <u>Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna</u>	235
D. <u>Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne</u>	241
14. <u>Ochrona zdrowia</u>	246
A. <u>System ochrony zdrowia</u>	246
B. <u>Ochrona praw pacjentów</u>	248
C. <u>Lekarze, pracownicy medyczni</u>	266
15. <u>Ochrona praw dziecka</u>	279
A. <u>Prawo do życia i ochrony zdrowia dziecka</u>	280
B. <u>Prawo do nauki</u>	291
C. <u>Prawo do godziwych warunków socjalnych i do wychowania w rodzinie</u>	295
D. <u>Prawo do bezpiecznego rozwoju, ochrony przed przemocą i demoralizacją</u>	297
E. <u>Promocja praw dziecka i edukacja obywatelska</u>	301
F. <u>Prace analityczno – programowe w BRPO w sferze zdrowia, rozwoju i bezpieczeństwa młodego pokolenia oraz w sferze polityki rodzinnej</u>	303
16. <u>Ochrona praw rodziny</u>	308
A. <u>Zasiłek rodzinny</u>	308
B. <u>Rodziny zastępcze</u>	309
C. <u>Alimenty</u>	310
D. <u>Placówki opiekuńczo-wychowawcze</u>	312
E. <u>Reakcje na wystąpienia z 2006 r.</u>	313
17. <u>Ochrona praw osób niepełnosprawnych</u>	315
18. <u>Prawo do nauki</u>	323
A. <u>Prawa ucznia</u>	323
B. <u>Religia w szkole</u>	331
C. <u>Realizacja obowiązku szkolnego</u>	334
D. <u>Bezpieczeństwo w szkołach</u>	338

E. <u>Egzamin maturalny</u>	340
19. <u>Ochrona środowiska</u>	343
20. <u>Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych</u>	353
A. <u>Ochrona praw lokatorów</u>	353
B. <u>Prawa właścicieli lokali</u>	358
C. <u>Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych</u>	359
D. <u>Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych</u>	366
E. <u>Sprzedaż lokali mieszkalnych</u>	379
F. <u>Sprawy dostaw energii</u>	383
21. <u>Gospodarka nieruchomościami, ochrona praw majątkowych</u>	385
A. <u>Gospodarka nieruchomościami</u>	385
B. <u>Ochrona praw majątkowych</u>	388
C. <u>Prawo budowlane</u>	395
D. <u>Reprywatyzacja</u>	398
E. <u>Dopłaty dla rolników</u>	399
F. <u>Prawo wodne</u>	403
G. <u>Ochrona dóbr osobistych</u>	406
22. <u>Egzekucja świadczeń</u>	409
23. <u>Ochrona konsumentów</u>	414
24. <u>Problematyka danin publicznych</u>	424
A. <u>Podatek dochodowy od osób fizycznych</u>	424
B. <u>Podatek od towarów i usług</u>	432
C. <u>Podatek akcyzowy</u>	436
D. <u>Podatek od spadków i darowizn</u>	438
E. <u>Ordynacja podatkowa</u>	438
F. <u>Opłata skarbową</u>	441
25. <u>Działalność gospodarcza</u>	443
26. <u>Ruch drogowy</u>	446
27. <u>Wykonywanie kar i środków karnych</u>	449

A. <u>Tymczasowe aresztowanie</u>	449
B. <u>Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych</u>	459
C. <u>Zatrudnianie więźniów</u>	462
D. <u>Warunki funkcjonowania więziennej służby zdrowia</u>	463
E. <u>Działania podejmowane wobec osób nie powracających do zakładów karnych z przepustek i przerw w odbywaniu kary pozbawienia wolności</u>	463
F. <u>Leczenie i terapia zaburzeń u sprawców przestępstw o charakterze seksualnym</u>	464
G. <u>Zróżnicowane opłaty pobierane od osób doprowadzonych do jednostek organizacyjnych Policji w celu wytrzeźwienia</u>	465
H. <u>Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich</u>	466
28. <u>Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych</u>	468
A. <u>Zawodowa służba wojskowa</u>	468
B. <u>Zasadnicza służba wojskowa</u>	475
C. <u>Problemy byłych żołnierzy batalionów budowlanych</u>	477
D. <u>Ochrona praw funkcjonariuszy</u>	478
29. <u>Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych</u>	498
A. <u>Ochrona praw cudzoziemców</u>	498
B. <u>Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych</u>	505
30. <u>Zespoły eksperckie</u>	509
31. <u>Informacja o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich przeciw ubóstwu</u>	517
32. <u>Działalność Pełnomocników Terenowych RPO</u>	521
A. <u>Zespół Terenowy we Wrocławiu</u>	522
B. <u>Zespół Terenowy w Gdańsku</u>	526
C. <u>Zespół Terenowy w Katowicach</u>	533
Załączniki:	
Zał. Nr 2 - <u>Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO</u>	539

Załącznik Nr 3 - <u>Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO</u>	577
Załącznik Nr 4 - <u>Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO</u>	582
Załącznik Nr 5 - <u>Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów</u>	588
<u>Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne</u>	588
Załącznik Nr 6 - <u>Kasacje</u>	590
Załącznik Nr 7 - <u>Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych</u>	592
Załącznik Nr 8 - <u>Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego</u>	596
Załącznik Nr 9 - <u>Przystąpienie do postępowania sądowego</u>	598
Załącznik Nr 10 - <u>Wystąpienia legislacyjne</u>	600
Załącznik Nr 11 - <u>Opinie i stanowiska</u>	601
Załącznik Nr 12 - <u>Pozostałe wystąpienia</u>	603
Załącznik Nr 13 - <u>Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie</u>	605

1. Wprowadzenie

Rok 2007 był drugim rokiem V kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Od 15 lutego 2006 r. urząd sprawuje dr Janusz Kochanowski.

W roku 2007 do Rzecznika wpłynęło 57 807 spraw, a w całym okresie działalności tej instytucji, od 1988 r. – 916 971 spraw. W okresie objętym informacją rozpatrzono 34 199 nowych spraw, w tym 13 194 podjęto do prowadzenia, a w 19 506 wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania.

Równocześnie w Biurze Rzecznika przyjęto 5 823 interesantów oraz przeprowadzono 21 696 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. W ponad 18% spraw uzyskano rozwiązania pozytywne dla obywatela, w ponad 13% spraw Rzecznik odstąpił od dalszego prowadzenia sprawy, a w ok. 68% spraw nie potwierdziły się zarzuty wnioskodawcy.

Rzecznik podejmuje działania nie tylko na podstawie wniosków obywateli. Niezależnie od kierowanych do niego skarg, wiele zagadnień podejmuje z własnej inicjatywy, wykorzystując szeroką gamę przysługujących mu środków prawnych.

Rzecznik V kadencji wyjątkowo często podejmował w roku 2007 sprawy z urzędu, czyli z własnej inicjatywy, zarówno w sprawach indywidualnych, jak i generalnych. Spraw podjętych z urzędu było o 70% więcej niż w 2006 roku o 140% więcej niż w 2005 roku.

Aktywność w tym zakresie była głównie reakcją na doniesienia środków masowego przekazu, które w Biurze Rzecznika są uważnie śledzone i analizowane. Jest to nowa strategia działania Rzecznika, oparta na założeniu, że nie wszystkie istotne, z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich, problemy znajdują wyraz w skargach kierowanych do Biura Rzecznika.

W okresie objętym informacją zdecydowanie więcej niż w roku poprzedzającym było wystąpień o charakterze generalnym – 406 wobec 316 w 2006 r. i 244 w 2005 r. O 46% w porównaniu z rokiem 2006 wzrosła liczba wystąpień o podjęcie inicjatywy prawodawczej, a w

odniesieniu do 2005 r. – o 100%. Znacznie wyższa była liczba wniosków do Trybunału Konstytucyjnego – 26 w roku 2007 wobec 15 w roku 2006.

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jest, w pierwszym rzędzie, osadzona w ideowych założeniach, którym w toku wypełniania służby Rzecznik stara się być wierny. W jej ramach zajmując określone stanowisko w toczonych dyskusjach na temat praw człowieka, państwa prawa i demokracji, stanowiącej najbardziej powszechnie współcześnie uznawaną formą legitymizacji władzy państwowej.

Wspólnym mianownikiem praw człowieka są trzy podstawowe prawa: prawo do wolności, prawdy i sprawiedliwości. Są one warunkiem godności człowieka i jego rozwoju. Jeśli mówimy o prawach i wolnościach obywatelskich, musimy pamiętać o niezbędnej symetrii między prawami i obowiązkami. Między prawami i wolnościami zachodzi też nieustanna rywalizacja. Ten immanentny konflikt wymaga stałego ich wyważenia i równoważenia. Te trzy fundamentalne założenia stanowią myśl przewodnią działań Rzecznika V kadencji.

Wśród wielu uwag na temat stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich, zawartych w niniejszej informacji, na szczególną uwagę zasługuje wolność słowa, stanowiącą syntezę dwóch najważniejszych praw, to jest wolności i prawa do prawdy.

Budowa państwa prawnego wymaga szczególnej troski o przestrzeganie i umacnianie wolności mediów, o ich pluralizm polityczny, o wolność słowa pracujących w mediach dziennikarzy. Wszelkie próby ograniczenia tej wolności powinny spotkać się ze stosowną regulacją. Nie wolno jednak przy tym zapominać o koniecznej odpowiedzialności za słowo.

Wolność słowa jest warunkiem demokracji. W jej istotę wpisany jest pluralizm przekonań oraz pomysłów na organizację wspólnego życia społecznego. Rola, jaką w społeczeństwie pełnią media, wywiera olbrzymi wpływ na kształtowanie się debaty publicznej, dlatego tak ważne jest, by nie przekraczały one linii, poza którą stają się groźne dla demokracji. Jeśli istotą demokracji jest debata, spór wokół konfliktu praw i wolności, to warunkiem takiej debaty jest wierny i prawdziwy przekaz, oddzielenie komentarza od informacji i odpowiedzialność za słowo. Kiedy w poważnej publicystyce pojawiają się głosy ostrzegające przed

zagrożeniami płynącymi z braku takiej odpowiedzialności, to Rzecznik Praw Obywatelskich nie może pozostać obojętny. Z tego też względu w 2007 roku została zorganizowana wielka międzynarodowa konferencja, której tematem była wolność słowa i odpowiedzialność za słowo oraz rola mediów.

W roku 2007 nastąpił wyraźny wzrost wniosków do Trybunału Konstytucyjnego (o 73%).

Korzystając szeroko z możliwości, jakie Rzecznikowi daje prawo zwracania się z wnioskiem do Trybunału o uznanie niekonstytucyjności aktu prawnego, Rzecznik V kadencji postanowił rozszerzyć użyteczność tego instrumentu, zwracając się do władzy wykonawczej o rozważenie możliwości zmiany kwestionowanego rozporządzenia, zgodnie z treścią złożonego wniosku. Ten nowy w praktyce sposób rozwiązywania problemu niekonstytucyjności aktów prawnych prowadzi do wydania nowego, poprawionego aktu prawnego, bez potrzeby oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób, na mocy porozumienia z Ministrem Sprawiedliwości, doszło do zgodnej z wnioskiem zmiany rozporządzenia z 26 sierpnia 2004 r., które dopuszczało ewentualność umieszczania skazanych w warunkach zagęszczenia poniżej 3 m² na osobę na czas nieokreślony.

Kontynuując w 2007 roku tego rodzaju praktykę, Rzecznik zwrócił się do szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o rozważenie możliwości zainicjowania zmiany zakwestionowanego we wniosku do Trybunału z 1 czerwca 2007 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy CBA.

Podobnej procedurze Rzecznik poddał wniosek o usunięcie luk prawnych i doprecyzowanie budzących wątpliwości przepisów ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Pomimo przygotowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę konstytucyjności przepisu art. 4a ust. 1 pkt 1 wymienionej ustawy, Rzecznik zdecydował się wystąpić do Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości o dokonanie zmian w ustawie bez ingerencji Trybunału. Ministerstwo Zdrowia zareagowało pozytywnie, zapowiadając wprowadzenie do przepisów

krajowych procedury odwoławczej w razie odmowy lekarza dokonania aborcji z przyczyn przewidzianych w ustawie. Projekt ustawy o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta został przedstawiony w Sejmie jako projekt poselski. Pozostałe kwestie związane z doprecyzowaniem w przepisach stanów potencjalnego zagrożenia życia lub zdrowia kobiety ciężarnej pozostają otwarte.

Jeśli tego rodzaju tryb postępowania okaże się skuteczny, Rzecznik będzie stosował go szerzej w przyszłości. Ewentualne wycofanie złożonego do Trybunału wniosku nie oznacza rezygnacji ze stawianego sobie celu, lecz stanowi próbę osiągnięcia go na innej, być może bardziej efektywnej, a na pewno szybszej, drodze. Szukanie współpracy w tym zakresie, nie oznacza rezygnacji Rzecznika z patrzenia władzy na ręce. Monitorowanie poczynań wielu organów państwa jest codzienną praktyką Rzecznika.

W roku 2007 nie zmniejszył się poziom dysfunkcyjności prawa, spowodowanym przede wszystkim nadmiarem regulacji, oraz instrumentalnym podejściem do stosowania i stanowienia prawa. Za dużo jest „złego” prawa, za dużo wydaje się być też regulacji normatywnych w ogóle. Za kryzys prawa odpowiedzialność ponosi w pierwszym rzędzie nadmierny interwencjonizm państwa. Władza wykonawcze podejmując się zbyt wielu działań, niewiele z nich jest w stanie należycie wykonać, ponadto kryzys ów wynika ze stanowiącej uwarunkowanie tego interwencjonizmu, pozytywistycznej teorii prawa, zgodnie z którą wszystko musi być zapisane w przepisach.

Wreszcie jakości prawa szkodzi swoiście rozumiana rola parlamentu, który traktuje się jako rodzaj fabryki przepisów. W oparciu o tę diagnozę w roku 2007 Rzecznik przygotował propozycje reformy procesu legislacyjnego, m.in. poprzez powołanie Rady Stanu, do której to idei będzie przekonywał podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą.

W roku 2007 Sejm przyczynił się do poszerzenia skuteczności działań Rzecznika przez wyrażenie zgody na powołanie trzeciego pełnomocnika terenowego oraz utworzenie zespołu terenowego w Katowicach. Wybór Katowic jako siedziby pełnomocnika był uzasadniony bardzo korzystną lokalizacją i warunkami finansowymi zaproponowanymi przez wojewodę śląskiego, ale przede wszystkim potrzebami tego regionu.

Pełnomocnik obejmuje zakresem swojej właściwości woj. śląskie, małopolskie i świętokrzyskie. Statystyki wskazują, że z tych województw wpływa do Rzecznika ponad 20% spraw.

Obok znacznie zwiększonej liczby spraw podejmowanych przez Rzecznika V kadencji z własnej inicjatywy oraz wprowadzenia wspomnianego wyżej negocjacyjnego sposobu rozwiązywania problemu niekonstytucyjności aktów prawnych, których ma prowadzić do wydania nowego, poprawionego aktu prawnego bez potrzeby oczekiwania na orzeczenie Trybunału, trzecim charakterystycznym sposobem działania Rzecznika V kadencji jest, zgodnie ze złożoną w dniu ślubowania zapowiedzią, podejmowanie prób rozwiązań systemowych, które nie tylko likwidowałyby nieprawidłowości w konkretnych sprawach dotyczących praw człowieka, ale usuwałyby ich źródła. W tym celu Rzecznik powołał przy swoim urzędzie 13 zespołów eksperckich: do spraw opracowania projektu reformy procesu legislacyjnego, opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego, reformy systemu ochrony zdrowia, aksjologicznych podstaw konstytucji, odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych i szereg innych.

Apolityczny urząd Rzecznika jest miejscem, w którym powstają propozycje zmian systemowych, a następnie przedstawiane są one do rozważenia opinii publicznej i odpowiednim władzom. Prace niektórych zespołów eksperckich są bardzo zaawansowane, np. zespołu do spraw reformy służby zdrowia, przepisów ogólnych prawa administracyjnego czy odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych. W 2007 roku Rzecznik zorganizował trzy debaty poświęcone założeniom projektu reformy służby zdrowia. Materiały te zostały przesłane do Ministra Zdrowia i ostatnio zaprezentowane na posiedzeniu Komitetu Sterującego „Białego Szczytu”, któremu przewodniczy prof. Marek Safjan. Odpowiednie projekty rozwiązania problemu odpowiedzialności zawodów prawniczych zostały przesłane do przewodniczącego sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Sporządzony został unikalny w skali międzynarodowej, projekt przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Zostanie on również przedstawiony jako wzorzec na forum unijnym za pośrednictwem ombudsmanów UE.

Przykładem prac Rzecznika o charakterze systemowym są także działania na rzecz Polaków podejmujących pracę za granicą, które były jednym z priorytetów Rzecznika od początku urzędowania. Podejmowane wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Pracy i Kancelarią Premiera doprowadziły do powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji oraz stworzenia rządowego programu w tej dziedzinie. Liczne wizytacje Rzecznika w Wielkiej Brytanii, Włoszech, Niemczech i Finlandii pozwoliły na ocenę sytuacji na miejscu i nawiązanie kontaktów służących współpracy na rzecz praw jednostek. Jednym z celów tych działań było wsparcie dla powołania przy polskich parafiach w krajach Unii Europejskiej, gdzie występują duże skupiska polskich migrantów, punktów pomocy społeczno-prawnej. Poparcie dla tej idei Rzecznik uzyskał od przewodniczącego Episkopatu, metropolity warszawskiego abp. Kazimierza Nycza, jak również od ówczesnego marszałka Senatu, który w swoim czasie obiecał przeznaczyć na ten cel odpowiednie środki. We wrześniu 2007 r. została zorganizowana konferencja międzynarodowa dotycząca migracji zarobkowej, na którą zostali zaproszeni wszyscy partnerzy (ombudsmeni) z państw Unii, jak również rektorzy misji katolickich.

Podejmując jako wiodący problem Polaków pracujących za granicą, Rzecznik postawił sobie trzy cele:

- uzmysłowienie opinii publicznej skali problemu i związanych z nim implikacji – dzięki mediom cel ten został szybko osiągnięty;

- uczynienie z tego problemu przedmiotu polityki rządu, co dzięki współpracy z Premierem i jego kancelarią oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych, zostało również osiągnięte;

- uczynienie z tego przedmiotu polityki Unii Europejskiej jako zagadnienia wielkiego wspólnego europejskiego rynku pracy. Temu m.in. celowi służyła wspomniana konferencja na temat migracji zarobkowej w Unii Europejskiej – jej problemów i wyzwań, która odbyła się w Warszawie, 24 września 2007 r.

Kolejnym z priorytetów wyznaczających kierunki działań Rzecznika w roku 2007 były problemy związane z odbywaniem kary pozbawienia wolności oraz związane z zasadami i praktyką stosowania tymczasowego aresztowania oraz trybu zatrzymań.

W lutym 2007 r. Rzecznik skierował obszerne opracowanie dotyczące stosowania instytucji tymczasowego aresztowania do Ministra Sprawiedliwości, a także przewodniczących sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności, a nadto do generalnego dyrektora Służby Więziennej.

We wnioskach tego opracowania stwierdzono m.in., iż:

- należy podjąć zdecydowane działania mające na celu ograniczenie przeludnienia jednostek penitencjarnych, które stanowi szczególną uciążliwość dla osób tymczasowo aresztowanych;

- za niepokojące należy uznać, że tymczasowe aresztowanie jest jednym z najczęściej stosowanych środków zapobiegawczych;

- istnieje pilna potrzeba wprowadzenia do polskiej procedury karnej górnej granicy czasu stosowania tymczasowego aresztowania;

- należy podjąć wszelkie możliwe działania mające na celu zapewnienie maksymalnej sprawności postępowań karnych, w których zastosowano tymczasowe aresztowanie;

- istnieje potrzeba ustalenia katalogu przesłanek odmowy wydania zgody na widzenie z tymczasowo aresztowanym oraz określenia środków zaskarżenia przysługujących na wydane w tym przedmiocie zarządzenie;

- istnieje potrzeba ograniczenia możliwości stosowania tymczasowego aresztowania w stosunku do kobiet ciężarnych;

- cenzura korespondencji tymczasowo aresztowanych sprawowana przez organ dysponujący nie powinna powodować opóźnień w jej doręczeniu;

- należy rozszerzyć na osoby tymczasowo aresztowane, określoną w art. 87 § 5 Kodeksu karnego wykonawczego, podstawę do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie trybu przyjmowania dzieci matek pozbawionych wolności.

Działania Rzecznika o charakterze systemowym mają oczywiście swoje źródło w sprawach indywidualnych. Z przedstawionej informacji wyłaniają się liczone w dziesiątkach tysięcy sprawy, z którymi obywatele mierzą się codziennie, a nie znajdując zrozumienia u władz i urzędów, kierują je do Rzecznika, poszukując ochrony i wsparcia. Reagowanie na skargi i wnioski było jednym z najbardziej istotnych elementów

utrzymywania przez Rzecznika więzi ze społeczeństwem, wydobywania z gąszczu przepisów niezbędnych norm, wskazywania sposobów właściwego postępowania, gdy prawo jest naruszane lub obchodzone, przeciwdziałania urzędniczej bezduszności itd.

Szczegółowa informacja za 2007 rok zawiera rozliczne przykłady ewidentnych przypadków naruszania praw człowieka i obywatela. Informacja przedstawia także działania Rzecznika na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, udzielającego pomocy organizacjom pozarządowym w ramach takich programów, jak „Ruch przeciw bezradności społecznej i ubóstwu”, Konkurs na najlepszą inicjatywę obywatelską „Pro Publico Bono”, „Społeczeństwo obywatelskie na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej”, „Poradnictwo obywatelskie i prawne”. W działaniach na rzecz społeczeństwa obywatelskiego nie można zapomnieć, że nie jest ono w stanie zastąpić państwa, które stwarza ramy i warunki do jego rozwoju. Silne państwo, choć ograniczone do swoich podstawowych funkcji, takich jak ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, organizacja procesu edukacji i służby zdrowia, a także działanie na rzecz biednych i pokrzywdzonych oraz wyrównywania nierówności, stanowi warunek rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest dbanie nie tylko o równowagę między prawami i wolnościami, ale również o równowagę między prawami i obowiązkami jednych i drugich. Stojąc na straży wolności i praw obywatelskich, których ochronie służy cały konstytucyjny system prawny i instytucjonalny Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik musi także troszczyć się o równowagę między imperium państwa i jego instytucji a prawami obywatelskimi, które zawsze są określane w relacji do władzy państwowej.

2. Nieprawidłowości w stanowieniu prawa

1. Niewykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego

Z uwagi na zagrożenia, jakie dla praw i wolności obywatelskich stwarza sytuacja polegająca na niewykonywaniu bądź opieszałym wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik zwrócił się¹ do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o przedstawienie aktualnego wykazu wyroków Trybunału, których wykonanie wymaga stosownych działań ze strony prawodawcy.

Rzecznik z dużym zaniepokojeniem przyjął nadesłaną przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego okresową informację² obejmującą następstwa orzeczeń Trybunału w orzecznictwie sądowym, piśmiennictwie prawniczym i działalności prawodawczej, w części odnoszącej się do opóźnień prawodawcy w realizacji zaleceń wynikających z poszczególnych wyroków. Na ogólną liczbę 95 orzeczeń ujętych w informacji, aż w 45 przypadkach nie podjęto odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej. Dotyczy to nawet orzeczeń z 2003 i 2004 r. Stan taki może stanowić źródło zakłóceń w obrocie prawnym, a także poważne zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich.

W większości przypadków wykonanie orzeczeń Trybunału wymaga oszacowania kosztów finansowych wprowadzenia danej regulacji prawnej. Jedynie Rada Ministrów posiada odpowiednie środki i kompetencje temu służące. Zatem, jakkolwiek pozytywnie należy ocenić ostatnie wysiłki Senatu RP zmierzające do poprawy sytuacji w zakresie wykonywania wyroków Trybunału, to należy mieć na względzie fakt, że do pełnego i skutecznego wdrożenia wspomnianych orzeczeń konieczne są odpowiednie działania legislacyjne rządu.

W związku z powyższym Rzecznik wystąpił w marcu 2007 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności wdrożenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego³. Prezes Rady Ministrów poinformował⁴, że

¹ RPO-547814-I/06 z 2 stycznia 2007 r.

² Pismo z 27 lutego 2007 r.

³ RPO-547814-I/06 z 19 marca 2007 r.

⁴ Pismo z 29 marca 2007 r.

zamierza zwrócić się do Marszałka Sejmu o podjęcie wraz z Rządem działań zmierzających do poprawy sytuacji.

W czerwcu 2007 r. Rzecznik zwrócił się⁵ do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie przyspieszenia działań legislacyjnych w poszczególnych resortach, mających na celu wdrożenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto w 2007 r. Rzecznik skierował kilkanaście wystąpień do poszczególnych Ministrów apelując o podjęcie prac nad realizacją wyroków Trybunału Konstytucyjnego⁶.

⁵ RPO-547814-I/06 z 25 czerwca 2007 r.

⁶ Wystąpienia do Marszałka Sejmu, Ministra Sprawiedliwości (RPO-547814-I/07) z 18 kwietnia 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (RPO-547814-I/06) z 6 lipca 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO-542756-I/06) z 11 grudnia 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO-558900-II/06) z 14 maja 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO-558900-II/06) z 10 grudnia 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej (RPO-524252-III/06) z 16 marca 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (RPO-476278-III/04) z 19 marca 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej (RPO-414315-III/02) z 5 grudnia 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO-512517-V/05) z 6 sierpnia 2007 r.

Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (RPO-390054-VIII/01) z 23 stycznia 2007 r.

Wystąpienie do Szefa Służby Celnej (RPO-451191-IX/03) z 29 stycznia 2007 r.

3. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki

Efektywny system sądowej kontroli realizacji praw jednostki, stanowi – w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 6 EKPCz – centralny mechanizm ochrony stanu przestrzegania praw jednostki.

Szeroko rozumiane prawo do Sądu jest kluczowym zagadnieniem podlegającym stałemu monitorowaniu przez Rzecznika.

A. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości

1. Kompetencje asesora sądowego w polskim wymiarze sprawiedliwości

Rzecznik zgłosił⁷ udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Grzegorza G.⁸ oraz w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Piotra K., Stanisława S. i Anny S.⁹, dotyczących kompetencji asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości i przedstawił następujące stanowisko: art. 135 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zezwalający Ministrowi Sprawiedliwości za zgodą kolegium sądu okręgowego na powierzenie asesorowi sądowemu pełnienia czynności sędziowskich w sądzie rejonowym na czas określony, nieprzekraczający czterech lat, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1, art. 179, a także niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Ponadto art. 134 § 5 tej ustawy uprawniający Ministra Sprawiedliwości do zwolnienia asesora sądowego, po uprzednim wypowiedzeniu, za zgodą kolegium sądu okręgowego, jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał orzekł¹⁰, iż art. 135 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten traci moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw¹¹.

⁷ RPO-546730-I/06, RPO-547501-I/06 z 23 stycznia 2007 r.

⁸ Sygn. akt SK 92/06

⁹ Sygn. akt SK 95/06

¹⁰ Wyrok z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06

¹¹ Wyrok został ogłoszony w Dz.U. z 5 listopada 2007 r. Nr 204, poz. 1482

Najważniejszym jednak argumentem przemawiającym za niezgodnością z Konstytucją powierzenia asesorowi wykonywania czynności sędziowskich – było dla TK – dopuszczalność odwołania asesora i to również w okresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Za niekonstytucyjnością rozwiązania ustawowego przemawiać miał brak dostatecznie określonych okoliczności faktycznych stanowiących uzasadnienie odwołania z funkcji, decydujące znaczenie Ministra Sprawiedliwości w procesie orzekania oraz brak gwarancji materialnoprawnych i proceduralnych, które wskazywałyby, iż wykluczone jest zwolnienie asesora z uwagi na treść wydawanych przez niego orzeczeń.

Obowiązująca regulacja nie zawiera zastrzeżenia, iż zwolnienie asesora możliwe jest tylko na zasadzie wyjątku od reguły. W ustawie nie ma dokładnie określonych okoliczności faktycznych stanowiących uzasadnienie odwołania z funkcji. Ponadto o zwolnieniu decyduje nie sąd, ale Minister Sprawiedliwości. Konieczność zgody kolegium sądu okręgowego nie stanowi tu okoliczności istotnej. Tak więc nie ma żadnych gwarancji materialnoprawnych i dostatecznych gwarancji proceduralnych, które wskazywałyby, iż wykluczone jest zwolnienie asesora z uwagi na treść wydawanych przez niego orzeczeń.

Przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymaga podjęcia reformy systemu kształcenia sędziów. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne odsunięcie wejścia w życie wyroku na 18 miesięcy. Do tego czasu rozstrzygnięcia wydawane przez asesorów są – z konstytucyjnego punktu widzenia – dopuszczalne. Zaznaczyć należy, że orzeczenie TK nie odnosiło się do udziału asesorów w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Rzecznik, mając na względzie konieczność wykonania tego rozstrzygnięcia, skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości¹² w sprawie dostosowania obowiązującego prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości.

¹² RPO-523562-I/06 z 16 stycznia 2008 r.

Rzecznik otrzymał odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości¹³, w której poinformowano go, że Minister Sprawiedliwości powołał Zespół Ekspertów do spraw zmian systemu kształcenia kadr wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, przesłanek powoływania i statusu sędziego oraz likwidacji instytucji asesora sądowego. Zespół ten przygotował projekt założeń w zakresie racjonalizacji uelastycznienia struktury organizacyjnej sądów powszechnych oraz wzmocnienia statusu sędziego i kariery sędziowskiej, a także wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą obecni asesory zostaną poddani weryfikacji oraz będą ubiegać się o nominację sędziowską na starych zasadach. Jednocześnie poinformowano Rzecznika, że projekt ten w dniu 17 stycznia 2008 r. przekazany został do uzgodnień międzyresortowych, natomiast przyjęcie go przez Radę Ministrów planowane jest na maj 2008 r. Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

2. Powoływanie sędziów

Rzecznik zwrócił się¹⁴ do Prezydenta RP o poinformowanie o powodach i okolicznościach nieskorzystania z konstytucyjnej prerogatywy powołania na stanowiska sędziowskie osób, których kandydatury zostały przedstawione Prezydentowi przez Krajową Radę Sądownictwa. Do Rzecznika wpłynęła bowiem skarga jednego z asesorów, który został poinformowany przez Krajową Radę Sądownictwa o niepowołaniu go na stanowisko sędziego. Prezydent nie skorzystał z konstytucyjnej prerogatywy powołania na stanowiska sędziowskie również pozostałych ośmiu osób.

Omawiana prerogatywa – określona w ust. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji – nie ma jednoznacznego charakteru prawnego. Według jednego poglądu, uchwały Krajowej Rady Sądownictwa stawiające wniosek o powołanie sędziego są dla Prezydenta wiążące. Natomiast według innych poglądów, ujęcie uprawnienia Prezydenta w formę prerogatywy akcentuje, iż nie ma on prawnego obowiązku

¹³ Pismo z 21 stycznia 2008 r.

¹⁴ RPO-568818-I/07 z 19 września 2007 r.

uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Od 1989 r. Prezydent w każdym przypadku uwzględniał wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, co pozwala na wyrażenie poglądu, iż utrwalili się w ten sposób pewien konstytucyjny zwyczaj.

Niezawisłość sędziów i niezależność sądów stanowi gwarancję wykonywania konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) co powoduje, że kwestiom tym Rzecznik poświęca szczególną uwagę.

Z odpowiedzi¹⁵ nadesłanej przez Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta wynika, iż Prezydent nie podziela stanowiska Rzecznika co do istnienia utrwalonego „konstytucyjnego zwyczaju” w zakresie każdorazowej akceptacji wniosków Krajowej Rady Sądownictwa o nominację sędziów. Ponadto uznaje, że istnieje określone umocowanie konstytucyjne dla oddziaływania Prezydenta na władzę sądowniczą poprzez aktywny udział w procesie powoływania sędziów.

Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

3. Niezawisłość sędziów i niezależność sądów w świetle nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

W wystąpieniu¹⁶ do Prezydenta Rzecznik przedstawił uwagi dotyczące nowelizacji¹⁷ ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Szereg regulacji wprowadzonych przez nowelizację przekształca sferę nadzoru administracyjnego nad sądami, zwiększając w istotny sposób środki tego nadzoru przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości. Niektóre z nich mogą budzić poważne wątpliwości natury konstytucyjnej, dotyczące zasady trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji), zasady niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1), zasady odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173), oraz gwarancji nieusuwalności sędziów i immunitetu (art. 180 i 181 Konstytucji). Dotyczy to kwestii: wyboru prezesa sądu, delegowania sędziego, immunitetu sędziowskiego, oraz podmiotu przydzielającego zadania sędziom.

Tymczasem problem niezawisłości sędziów i niezależności sądów jest ściśle związany z prawem obywatela do sądu, gwarantowanym przez art. 45

¹⁵ Z 8 listopada 2007 r.

¹⁶ RPO-562822-I/07 z 5 lipca 2007 r.

¹⁷ Z 29 czerwca 2007 r.

Konstytucji – właśnie do sądu wyposażonego w atrybuty i gwarancje zapewniające bezstronne i obiektywne rozpoznanie sprawy. Zasada niezawisłości sędziowskiej, statutowana w art. 178 ust. 1 Konstytucji, stanowi więc uzupełnienie konstytucyjnego prawa do sądu określonego w art. 45 ust.1 Konstytucji.

Zasada niezawisłości została więc stworzona nie w celu zapewnienia korzyści samym sędziom, lecz wyłącznie po to, by chronić jednostkę przed ewentualnymi nadużyciami władzy. Bez realnego istnienia zasady niezawisłości nie można mówić o istnieniu niezależnej i bezstronnej władzy sądowniczej, a tym samym – o istnieniu realnej gwarancji poszanowania praw i wolności jednostki. To powoduje, że kwestii statusu sędziów Rzecznik Praw Obywatelskich poświęca szczególną uwagę.

Rzecznik nie otrzymał stanowiska w tej sprawie. Jednak w dniu 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy nowelizującej, które już wcześniej budziły wątpliwości Rzecznika.

Wniosek do Trybunału został skierowany przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Trybunał stwierdził m. in., że mechanizm zwalniania z immunitetu musi zapewnić realną i konkretną gwarancję, iż przepisy te posłużą do realizacji swej funkcji, tj. umożliwienia postępowania karnego wobec sędziów - sprawców przestępstw. Równocześnie regulacja nie może prowadzić do wytworzenia klimatu zagrożenia ryzykiem zbyt pospiesznego wszczynania łatwo uruchamianych postępowań immunitetowych albo do ich powierzchowności. Trybunał uznał za niekonstytucyjne przepisy przewidujące szczególnie, przyspieszony tryb postępowania przy rozpoznawaniu wniosku o uchylenie immunitetu w sprawach o niektóre przestępstwa - w zakresie, w jakim wprowadzono:

- 24 godzinny termin rozpatrzenia wniosku o pozbawienie immunitetu,
- natychmiastową wykonalność nieostatecznego orzeczenia, w którym sąd wyraża zgodę na uchylenie,
- dopuszczenie rozpatrzenia wniosku pod nieobecność sędziego, którego dotyczy postępowanie.

4. Sądy 24-godzinne

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka związana z funkcjonowaniem tzw. sądów 24-godzinnych, wprowadzonych ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Dodane tą ustawą przepisy pozwalają sądom powszechnym na rozpoznanie niektórych spraw w postępowaniu przyspieszonym. W uzasadnieniu rządowego projektu powołanej ustawy wskazano na potrzebę szybkiej reakcji państwa na szczególnie uciążliwe społecznie przestępstwa, w tym zwłaszcza o charakterze chuligańskim. Rzecznik zebrał od prezesów kilku sądów rejonowych informacje co do liczby spraw rozpoznanych w trybie przyspieszonym i wskazanie rodzaju przestępstw, które były przedmiotem tego postępowania. Pośród spraw rozpatrywanych w tych sądach w trybie przyspieszonym, około 60% dotyczyło sprawców, którzy stanęli pod zarzutem popełnienia czynu określonego w art. 178a § 1 lub § 2 Kk¹⁸, około 10% dotyczyło sprawców czynów przeciwko mieniu i w podobnej ilości dotyczyło sprawców czynów przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego. Jednostkowe sprawy dotyczyły innych przestępstw. Tylko w 12% spraw czyny popełnione przez oskarżonych zostały uznane za chuligańskie. Powyższe dane nie wskazują jednak, w jakim stopniu nowelizacja Kodeksu karnego oraz Kodeksu postępowania karnego zapewnia realizację założeń, dla których została wprowadzona.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁹ do Ministra Sprawiedliwości–Prokuratora Generalnego o przedstawienie oceny funkcjonowania sądów 24-godzinnych, a także o zajęcie stanowiska, czy wprowadzenie tego unormowania, w świetle dotychczasowej praktyki orzeczniczej, wymaga nowelizacji i w jakim zakresie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformowała²⁰, że przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie

¹⁸ Art. 178a.⁶⁵ § 1. Kto, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, prowadzi pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 2. Kto, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, prowadzi na drodze publicznej lub w strefie zamieszkania inny pojazd niż określony w § 1, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

¹⁹ RPO-554322-II/06 z 6 czerwca 2007 r.

²⁰ Pismo z 22 czerwca 2007 r.

ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wprowadzające postępowanie przyspieszone, obowiązują zbyt krótko (od dnia 12 marca 2007 r.), a dokonanie rzetelnej oceny skutków wprowadzenia tej instytucji będzie możliwe po upływie co najmniej okresu półrocznego.

Zgodnie z sugestią, Rzecznik ponowił wystąpienie²¹ do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego o dokonanie oceny funkcjonowania instytucji sądów 24-godzinnych, a także o zajęcie stanowiska, czy w świetle dotychczasowej praktyki orzeczniczej nieodzowna jest nowelizacja przepisów w omawianej materii.

W opinii Rzecznika godnym rozważenia jest wprowadzenie instytucji ugody z prokuratorem w fazie postępowania przygotowawczego, rezygnacja z wyznaczania oskarżonemu obrońcy z urzędu, natomiast wyznaczanie obrońcy na żądanie oskarżonego, po wcześniejszym pouczeniu o takim uprawnieniu, oraz możliwość zarządzenia więcej niż jednej przerwy w rozprawie w okresie przewidzianym w art. 517 § 1 Kpk.

Z otrzymanej przez Rzecznika odpowiedzi²² wynika, iż propozycje wskazane w wystąpieniu, dotyczące nowelizacji przepisów rozdziału 54a Kpk przekazane zostały Departamentowi Legislacyjno-Prawnemu, celem ich wykorzystania w dalszych pracach legislacyjnych. Ponadto, Minister Sprawiedliwości poinformował, iż zostały podjęte działania związane z wyeliminowaniem problemu długotrwałego oczekiwania na dane z Krajowego Rejestru Karnego, poprzez wprowadzenie odrębnego trybu załatwiania zapytań dla potrzeb postępowania przyspieszonego, zwiększenie obsady etatowej i wydłużenie czasu pracy. Ponadto, przekazane przez Rzecznika spostrzeżenia, wynikające z obserwacji kilku rozpraw toczących się w trybie przyspieszonym, dotyczące nieprawidłowej realizacji kontaktu oskarżonego z obrońcą i niezasadnego odraczania rozprawy, spowodowały wystąpienie przez Ministra do prezesów wszystkich sądów apelacyjnych z prośbą o zbadanie wymienionych nieprawidłowości i – w przypadku ich stwierdzenia – podjęcie odpowiednich działań organizacyjnych.

²¹ RPO-554322-II/06 z 28 listopada 2007 r.

²² Pismo z 10 stycznia 2008 r.

5. Tryb odwoływania ławników

W związku z wpływającymi skargami dotyczącymi trybu odwołania ławnika, Rzecznik zwrócił się²³ do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o rozważenie zasadności wystąpienia z inicjatywą zmiany w tym zakresie przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W myśl art. 166 § 2 tej ustawy, ławnika można odwołać w przypadku, gdy nie wykonuje swoich obowiązków, zachowuje się w sposób godzący w powagę sądu lub jest niezdolny do wykonywania obowiązków.

Jedynym środkiem przysługującym przeciwko uchwale rady gminy jest skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Badanie przez sąd administracyjny obejmuje w zasadzie wyłącznie legalność aktu administracyjnego, co - przy znacznej uznaniowości przesłanek odwołania ławnika – nie wydaje się kontrolą wystarczającą. Skarga nie wstrzymuje skreślenia ławnika z listy, a więc także odsunięcia go od spraw, w których zasiadał w składzie orzekającym. Taka regulacja, w szczególnych przypadkach, może potencjalnie prowadzić do prób wywarcia nacisku na orzekającego ławnika, a w konsekwencji zaprzeczenia jego niezawisłości i zagrożenia prawa stron do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd. Budzi więc wątpliwości z punktu widzenia zagwarantowania obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu.

W opinii Rzecznika należy rozważyć takie ukształtowanie procedury odwołania ławnika, aby na pewnym jej etapie ławnik mógł zająć stanowisko i złożyć wyjaśnienia. Ponadto należałoby zapewnić udział w postępowaniu (np. w formie opiniowania) kolegialnych organów sądów powszechnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości²⁴ przychylił się do stanowiska, że obowiązujący tryb odwoływania ławników nie zawiera dostatecznych elementów gwarancyjnych. Przedstawił jednocześnie propozycję nowelizacji przepisów art. 166 i art. 167 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wprowadzającej możliwość wysłuchania odwoływanego ławnika przez radę gminy oraz zasięgnięcie w

²³ RPO-563130-I/07 z 20 sierpnia 2007 r.

²⁴ Pismo z 13 września 2007 r.

oznaczonym terminie opinii rady ławniczej działającej przy sędzie, w którym pełni funkcje odwoływany ławnik. Projekt nowelizacji art. 167 § 1 wymienionej ustawy przewiduje odstępianie od powoływania ławnika do rozpoznawania spraw w czasie trwania kadencji, w razie wszczęcia postępowania o odwołanie ławnika, do czasu powzięcia uchwały przez radę gminy.

W swoim piśmie z dnia 7 grudnia 2007 r., w odpowiedzi na stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości, Rzecznik wyraził nadzieję, iż projektowi zostanie nadany bieg w Sejmie nowej kadencji. Propozycje zmian w przepisach (m.in. wprowadzenie procedury konsultowania wniosku o odwołanie ławnika z radą ławniczą i kolegium sądu oraz obowiązek wysłuchania ławnika przez radę gminy przed podjęciem uchwały o jego odwołaniu) odpowiadają na zarzuty, jakie pod kierunkiem obecnie obowiązujących regulacji formułowały osoby zwracające się do Rzecznika. Dlatego Rzecznik z uznaniem przyjął inicjatywę Ministerstwa Sprawiedliwości i zapowiedział dalsze przyglądanie się pracom nad projektem.

6. Zmiany w zakresie orzekania przez ławników

Do Rzecznika wpływają liczne skargi od osób kwestionujących zasadność zmian w zakresie orzekania przez ławników wprowadzonych ustawą z dnia 15 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Przepisy te, które weszły w życie w dniu 28 lipca 2007 r., znacznie ograniczyły zakres spraw, w których w składzie sądu orzekają ławnicy.

Dotychczas zasadą było rozpatrywanie sprawy przez skład jednego sędziego oraz dwóch ławników, od której ustawa przewidywała wyjątki. Obecnie zasadą jest jednoosobowy skład sądu, a tylko w przypadkach enumeratywnie wyliczonych w ustawie orzekają również ławnicy.

W przypadku postępowania karnego dotyczy to spraw o największym ciężarze gatunkowym – o zbrodnie oraz o zagrożone karą dożywotniego pozbawienia wolności, gdzie skład jest rozszerzony do dwóch sędziów i trzech ławników. W postępowaniu cywilnym zaś udział ławników jest

przewidziany tylko w kilku rodzajach spraw z zakresu prawa pracy oraz prawa rodzinnego.

Rzecznik zwrócił się²⁵ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, jak kilkumiesięczne obowiązywanie nowych zasad formowania składu orzekającego w sprawach wpłynęło na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

W odpowiedzi²⁶ Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, iż zakres spraw, w których nadal orzekają ławnicy odpowiada zakresowi spraw, w których ich doświadczenie życiowe może stanowić istotny element prawidłowego orzekania. Ponadto wskazał, iż za ograniczeniem udziału ławników w orzekaniu przemawia systematycznie rosnąca liczba spraw o bardzo skomplikowanym charakterze oraz wysokie koszty orzekania przez ławników. Minister zapowiedział, iż ogólną opinię o wpływie wprowadzonych zmian na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości będzie mógł sformułować po uzyskaniu odpowiednich danych statystycznych, najwcześniej w połowie lutego 2008 r. W związku z tym Rzecznik będzie nadal monitorował tę sprawę.

7. Brak dostępności do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się z powodu choroby uczestnika postępowania karnego na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie

Rzecznik sygnalizował problem braku dostępności do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się z powodu choroby uczestnika postępowania karnego na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie w wystąpieniu z 30 sierpnia 2006 r. skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. W odpowiedzi uzyskał informację, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt ustawy o lekarzu sądowym oraz projekty rozporządzeń do tej ustawy.

Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o lekarzu sądowym weszła w życie z dniem 1 lutego 2008 r. Wykaz lekarzy sądowych dla obszaru

²⁵ RPO-569505-I/07 z 11 grudnia 2007 r.

²⁶ Pismo z 15 stycznia 2008 r.

właściwości danego sądu okręgowego miał być sporządzony po raz pierwszy do dnia 31 grudnia 2007 r.

Zgodnie z przepisami omawianej ustawy, uprawnionym do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się z powodu choroby uczestnika postępowania karnego na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie jest tylko lekarz sądowy objęty wykazem lekarzy sądowych dla obszaru danego sądu okręgowego, właściwego dla miejsca pobytu uczestnika postępowania.

Z publikacji prasowych wynika jednak, iż tylko sądy w Warszawie, Ostrołęce, Siedlcach, czy Płocku potrzebują ponad 1200 lekarzy uprawionych do wydawania omawianych zaświadczeń, a do chwili obecnej zgłosiło się zaledwie kilkanaście osób.

Rzecznik zwrócił się²⁷ do Ministra Sprawiedliwości–Prokuratora Generalnego o poinformowanie, czy Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło działania zmierzające do rozwiązania sygnalizowanego problemu.

8. Równoczesne sprawowanie przez sędziów stanowisk w administracji rządowej oraz funkcji orzeczniczych

Rzecznik z uwagą, a zarazem z niepokojem, obserwuje praktykę równoczesnego sprawowania przez sędziów stanowisk w administracji rządowej oraz funkcji orzeczniczych. Wprawdzie zgodnie z art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych, jednakże z przepisu nie wynika, aby delegowani sędziowie mogli funkcje te sprawować jednocześnie. W ocenie Rzecznika nie tylko praktyka, ale także sama regulacja prawna może budzić poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej, a także z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który gwarantuje każdemu „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd (...)”.

²⁷ RPO-497263-II/05 z 7 grudnia 2007 r.

Przedstawiony powyżej problem Rzecznik przedstawił w wystąpieniu²⁸ do Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik na wystąpienie to nie otrzymał jeszcze odpowiedzi.

B. Przewlekłość postępowania sądowego

1. Rozpoznawanie skarg na przewlekłość postępowania

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, rozpoznającego skargi na przewlekłość postępowania, ujawniły się istotne rozbieżności, których przedmiotem jest to, czy sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania może dokonać oceny trafności przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Rzecznik skierował wnioski²⁹ do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania niezgodnie z art. 386 § 2 i 4 Kpc³⁰ może uzasadniać stwierdzenie przewlekłości postępowania na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³¹?

Rzecznik przychyliła się do poglądu prawnego dopuszczającego taką możliwość, wyrażonego w postanowieniach Sądu Najwyższego z 20 listopada 2004 r.³² oraz z dnia 27 października 2005 r.³³

²⁸ RPO-575367-I/07 z 17 grudnia 2007 r.

²⁹ RPO-573619-IV/07 z 15 listopada 2007 r.

³⁰ Art. 386 § 1. W razie uwzględnienia apelacji sąd drugiej instancji zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty sprawy.

§ 2. W razie stwierdzenia nieważności postępowania sąd drugiej instancji uchyla zaskarżony wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

§ 3. Jeżeli pozew ulega odrzuceniu albo zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, sąd drugiej instancji uchyla wyrok oraz odrzuca pozew lub umarza postępowanie.

§ 4.²³² Poza wypadkami określonymi w § 2 i 3 sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

³¹ Dz.U. Nr 179, poz. 1843.

³² Sygn. akt III SPP 48/04, OSNP z 2005 r., Nr 5, poz. 75.

³³ Sygn. akt III SPP 142/05, OSNP z 2006 r., Nr 9-10, poz. 167.

2. Opłata za skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Zgodnie z ustawą o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, skarga o stwierdzenie, że w danej sprawie doszło do przewlekłości postępowania, podlega opłacie stałej wynoszącej 100 zł. Rzecznik rozpatrywał sprawę, w której skarżący wystąpił o stwierdzenie przewlekłości w sprawie rozstrzygniętej co do istoty przez sąd rejonowy, a następnie przedstawionej sądowi drugiej instancji i skierowanej do rozpoznania w zakresie wniesionej apelacji. Pod adresem sądu rejonowego, jak i sądu okręgowego wysunięto zarzut opieszałego działania. Pismo procesowe skarżącego zostało skierowane do sądu apelacyjnego jako sądu wyższej instancji oraz do sądu okręgowego jako organu wyższego w stosunku do sądu rejonowego. Pomimo uiszczenia wymaganej opłaty skarżący został wezwany przez sąd apelacyjny do wniesienia kolejnej opłaty w tej samej wysokości.

Zdaniem Rzecznika w analizowanej sprawie błędne było podzielenie skargi i przekazanie jej do rozpoznania dwóm sądom. Według wyjaśnień Ministerstwa Sprawiedliwości przepisy ustawy nie rozstrzygają jednak jednoznacznie, czy w przypadku oddzielnych skarg, dotyczących tej samej sprawy, lecz postępowania różnych sądów, każda ze skarg podlega oddzielnej opłacie, czy należy traktować ją jako jedną skargę podlegającą tylko jednej opłacie stałej. Rzecznik zwrócił się³⁴ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań mających na celu ujednoczenie praktyki sądowej w tej mierze poprzez uwzględnienie przedstawionego problemu w programach szkoleń prowadzonych dla sędziów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości³⁵ podzielił stanowisko Rzecznika, zgodnie z którym niedopuszczalne jest dokonywanie podziału skargi na dwie sprawy odpowiednio do etapów postępowania, których skarga dotyczy i przekazywanie takiej skargi jedynie w części do rozpoznania sądowi przełożonemu nad sądem, w którym toczy się postępowanie odwoławcze.

³⁴ RPO-532845-IV/06 z 2 kwietnia 2007 r.

³⁵ Pismo z 30 kwietnia 2007 r.

Odmienne stanowisko zostało jednak utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Minister Sprawiedliwości rozważył możliwość zwrócenia się w trybie art. 60 ustawy o Sądzie Najwyższym z wnioskiem o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa w zakresie dopuszczalności fragmentacji skargi na rozpoznanie sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

C. Stosowanie prawa łaski, immunitety, apolityczność prokuratury

1. Postępowanie ułaskawieniowe

W wystąpieniu z dnia 7 listopada 2006 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o rozważenie potrzeby znowelizowania art. 564 Kpk. Zgodnie z art. 564 § 1 Kpk, jeżeli w sprawie, w której wniesiono prośbę o ułaskawienie orzekał tylko sąd pierwszej instancji, w razie braku podstaw do wydania opinii pozytywnej, pozostawia on prośbę bez dalszego biegu. Z kolei art. 564 § 3 Kpk stanowi, iż sąd odwoławczy pozostawia prośbę o ułaskawienie bez dalszego biegu tylko wtedy, gdy wydaje opinię negatywną, a opinię taką wydał już sąd pierwszej instancji.

Zdaniem Rzecznika do Prezydenta powinna trafiać każda prośba o ułaskawienie i jedynie on może podjąć decyzję, także w przedmiocie odmowy zastosowania prawa łaski.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości nie podzielił wątpliwości Rzecznika informując, że przedstawione stanowisko pomija inne przepisy rozdziału 59 Kpk, które przewidują wdrożenie postępowania przez Prokuratora Generalnego (567 § 1 Kpk) bądź na żądanie Prezydenta (567 § 2 Kpk). Pozostawienie prośby o ułaskawienie przez sąd bez dalszego biegu nie ogranicza prawa Prezydenta do skorzystania z prawa łaski, jeśli prośba taka zostanie skierowana do niego bezpośrednio. Ponadto norma art. 139 Konstytucji nie może być odczytywana jako nakaz stosowania prawa łaski. Zasadnym zatem jest – zdaniem Ministra Sprawiedliwości – pozostawianie przez sąd prośby o ułaskawienie bez dalszego biegu, jeżeli nie zostanie ona zaopiniowana pozytywnie przez choćby jeden z sądów orzekających w sprawie.

Rzecznik zwrócił się³⁶ do Szefa Kancelarii Prezydenta z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i poinformowanie o zajęтым stanowisku. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi z Kancelarii Prezydenta, dlatego też zwrócił się ponownie o przedstawienie stanowiska w sprawie³⁷. Wystąpił także do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o ponowne przeanalizowanie przedmiotowego problemu³⁸.

2. Immunitet parlamentarny i sędziowski

W świetle szeregu wydarzeń życia publicznego istnieje – w ocenie Rzecznika - potrzeba podjęcia dyskusji dotyczącej immunitetów przysługujących niektórym funkcjonariuszom publicznym, w szczególności zaś sędziom i parlamentarzystom. Doszło bowiem do przypadków dotyczących zarówno środowiska parlamentarzystów, jak i sędziowsko-prokuratorowskiego, w których immunitet stanowił przeszkodę do ścigania karnego.

Immunitet sędziowski dotyczy wszelkich czynów, nie tylko związanych z wykonywaniem funkcji sędziego. Immunitet ten działa zawsze, nawet gdy sędzia nie chce z niego skorzystać. Do wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego wymagane jest podjęcie stosownej uchwały przez sąd dyscyplinarny. Podobna sytuacja dotyczy parlamentarzystów.

O ile potrzeba istnienia immunitetu materialnego, a więc wyłączonego bezprawność czynu popełnionego ściśle w związku ze sprawowaną funkcją nie budzi wątpliwości, o tyle jednak wydaje się, iż utrzymywanie immunitetu formalnego w jego obecnej formie jest dyskusyjne. Immunitet o podobnym zakresie co sędziowski, przysługuje też prokuratorom.

Zdaniem Rzecznika immunitet formalny przysługujący sędziom i parlamentarzystom powinien być zastąpiony immunitetem o charakterze podmiotowym. Immunitet taki przysługiwałby pod dwoma warunkami: gdy sędzia lub parlamentarzysta się na niego powoła oraz gdy odpowiedni

³⁶ RPO-534590-II/06 z 27 lutego 2007 r.

³⁷ RPO-534590-II/07 z 3 grudnia 2007 r.

³⁸ RPO-534590-II/07 z 3 grudnia 2007 r.

sąd lub inny organ to podtrzyma. Jego wprowadzenie wymagałoby zmian w przepisach konstytucyjnych, a także zmian w ustawach.

W wyniku tej zmiany mogłoby stać się zasadą, że osoba godnie sprawująca swój urząd, nie powoływałaby się na przysługujący jej immunitet, gdyby nie było to związane z jej funkcją. Bezzasadne powoływanie się na immunitet mogłoby stanowić przewinienie ścigane w postępowaniu dyscyplinarnym. Rzecznik skierował³⁹ w tej sprawie wystąpienie do Marszałka Sejmu.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Rzecznik został poinformowany przez Dyrektora Generalnego Gabinetu Marszałka Sejmu⁴⁰ poinformował, że zostało ono przekazane do Komisji Ustawodawczej, Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz do Przewodniczących klubów parlamentarnych w celu rozważenia możliwości podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Ponadto, Przewodniczący Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość poinformował⁴¹ o prowadzonych pracach nad projektem zmian Konstytucji oraz ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, zmierzających do zniesienia immunitetu formalnego w zakresie czynów niezwiązanych z wykonywaniem mandatu posła i senatora oraz planowanych zmianach ustawodawczych w zakresie immunitetów sędziowskich.

Wobec powyższego, Rzecznik zwrócił się ponownie⁴² do Marszałka Sejmu o rozważenie potrzeby podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych i poinformowanie o stanowisku w omawianej sprawie.

W udzielonej odpowiedzi, Marszałek Sejmu poinformował⁴³, iż wszelkie przekształcenia dotyczące immunitetu parlamentarnego i sędziowskiego wiążą się ze zmianą Konstytucji. Dlatego też Marszałek przekazał wystąpienie Rzecznika Przewodniczącym Komisji

³⁹ RPO-556485-II/07 z 31 maja 2007 r.

⁴⁰ Pismo z 14 czerwca 2007 r.

⁴¹ Pismo z 29 czerwca 2007 r.

⁴² RPO-556485-II/07 z 26 listopada 2007 r.

⁴³ Pismo z 17 stycznia 2008 r.

Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, jako organom Sejmu właściwym do zbadania tego zagadnienia.

3. Apolityczność prokuratury

W związku z pojawiającymi się informacjami, iż Wojskowa Prokuratura Okręgowa w Warszawie prowadzi postępowania sprawdzające związane z apelem Stowarzyszenia Prokuratorów RP o nieuleganie przez prokuratorów naciskom politycznym oraz o zachowanie przez nich apolityczności i niezależności, Rzecznik podjął tą sprawę z urzędu i zwrócił się do Wojskowego Prokuratora Okręgowego w Warszawie o udzielenie informacji o aktualnym stanie tego postępowania. Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że w dniu 5 lipca 2007 r. wszczęto postępowanie sprawdzające w sprawie ewentualnego przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych. Podstawą wszczęcia postępowania sprawdzającego stały się informacje zwarte w wywiadzie udzielonym tego dnia „Gazecie Wyborczej” przez Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów RP.

Rzecznik został poinformowany, że postępowanie zmierza jedynie do zbadania okoliczności ujawnionych przez Stowarzyszenie i nie jest prowadzone przeciwko jakiegokolwiek osobie. Z drugiej strony jednak w środkach masowego przekazu pojawiły się informacje, że Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów RP został zobowiązany do przekazania organom ścigania listy osób, które podpisały się pod apelem, a nadto, iż istnieje niebezpieczeństwo, że prokuratorzy, którzy poinformowali Stowarzyszenie o przypadkach nacisków politycznych na prokuraturę mogą być narażeni na odpowiedzialność karną i dyscyplinarną.

Okoliczności te spowodowały, że Rzecznik zdecydował się na dalsze monitorowanie tego postępowania i w związku z powyższym zwrócił się⁴⁴ do Ministra Sprawiedliwości–Prokuratora Generalnego z prośbą o udzielenie informacji, czy również inne jednostki organizacyjne prokuratury prowadzą postępowania związane z apelem Stowarzyszenia Prokuratorów RP.

⁴⁴ RPO-563156-II/07 z 3 sierpnia 2007 r.

Zastępca Naczelnego Prokuratora Wojskowego poinformował⁴⁵, że wdrożone przez Wojskową Prokuraturę Okręgową w Warszawie postępowanie sprawdzające dotyczyło tylko weryfikacji informacji przekazanych dziennikarzowi „Gazety Wyborczej” przez Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów RP sugerujących, iż mógł on dysponować wiedzą o - ściganych z urzędu - czynach zabronionych, wyczerpujących znamiona występku z art. 231 § 1 Kk, a polegających m.in. na wykorzystywaniu prokuratury do działań sprzecznych z ustawowymi wymogami. W toku postępowania ustalono, że inspiracją do zredagowania apelu były publikacje prasowe, a nie osobista wiedza lub doświadczenie podpisujących go prokuratorów. Wobec tego rodzaju ustaleń, postanowieniem z dnia 31 lipca 2007 r. odmówiono prawomocnie wszczęcia śledztwa w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano również, że przeprowadzone postępowanie nie było zamachem na konstytucyjną wolność stowarzyszeń, ani też próbą wywarcia presji i zastraszania prokuratorów. Stanowiło jedynie wykonanie obowiązku wynikającego z dyspozycji art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, wyrażającego się w nakazie wdrażania procedury karnej w każdym przypadku powzięcia przez prokuratora informacji mogących świadczyć o zaistnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Było to jedyne postępowanie w tym zakresie prowadzone przez wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury. Nikt z sygnatariuszy przedmiotowego apelu nie został też pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub służbowej.

Rzecznik, po przeanalizowaniu akt postępowania sprawdzającego, skierował wystąpienie⁴⁶ do Naczelnego Prokuratora Wojskowego, w którym podniósł szereg zastrzeżeń co do poprawności decyzji o odmowie wszczęcia śledztwa w tej sprawie. W ocenie Rzecznika postępowania zostało przeprowadzone pobieżnie, bez wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Prokurator nie zweryfikował bowiem okoliczności podanych przez Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów RP, które miały

⁴⁵ Pismo z 21 sierpnia 2007 r.

⁴⁶ RPO-563156-II/07 z 11 października 2007 r.

ilustrować przekraczanie uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych poprzez naruszanie przez nich przepisów ustawy o prokuraturze.

W odpowiedzi⁴⁷ poinformowano Rzecznika, że poddano analizie całość materiałów postępowania sprawdzającego w sprawie. W szczególności zbadano sposób procesowego wykorzystania przez prowadzących postępowanie wiedzy Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów RP o możliwości popełnienia czynów niezgodnych z prawem przez osoby (prokuratorów) nie podlegające właściwości podmiotowej prokuratury wojskowej. Kopię protokołu zeznań Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów RP przekazano według właściwości w dniu 26 lipca 2007 r. Prokuratorowi Krajowemu.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁴⁸ do Prokuratora Krajowego o poinformowanie, jaki dalszy bieg został nadany tym materiałom, w szczególności, czy stały się one podstawą do wszczęcia postępowania mającego na celu procesowe zweryfikowanie informacji wynikających z zeznań Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów RP.

W odpowiedzi⁴⁹ Prokurator Krajowy poinformował Rzecznika, iż zwrócił się do Naczelnej Prokuratury Wojskowej o podjęcie postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa – w zakresie poruszonego w wystąpieniu Rzecznika – i przekazaniu sobie wyłączonych materiałów w części dotyczącej właściwości powszechnych jednostek prokuratury. Prokurator Krajowy zapewnił, iż zleci następnie procesowe wyjaśnienie i ocenę tych zdarzeń, które pozostają w jego kompetencji.

D. Ograniczenie lub pozbawienie prawa do wszczęcia sądowej kontroli decyzji

1. Brak możliwości odwołania się do sądu administracyjnego w sprawach ubiegania się o dofinansowanie projektu ze środków funduszy europejskich

Rzecznik skierował wniosek⁵⁰ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 37 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach

⁴⁷ Pismo z 7 listopada 2007 r.

⁴⁸ RPO-563156-II/07 z 26 listopada 2007 r.

⁴⁹ Pismo z 22 stycznia 2008 r.

⁵⁰ RPO-550274-I/07 z 12 lipca 2007 r.

prowadzenia polityki rozwoju jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów dotyczących postępowania sądowno-administracyjnego do procedury ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zawiera podstawowe reguły odnoszące się do rozdziału funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że wyłączenie zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów dotyczących postępowania sądowno-administracyjnego ma zapobiec występowaniu dodatkowych opóźnień, które mogłyby spowodować zahamowanie absorpcji środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Z argumentacją tą nie zgodził się Rzecznik. Mając na uwadze publicznoprawny charakter postępowania konkursowego i samego aktu o przyznaniu lub odmowie przyznania dofinansowania, wyłączenie przepisów dotyczących postępowania przed sądami administracyjnymi prowadzi do sytuacji, w której podmioty biorące udział w postępowaniu konkursowym nie mają możliwości skutecznego poszukiwania ochrony sądowej w przypadku ewentualnych naruszeń ich praw w tym postępowaniu. Jest to sprzeczne z konstytucyjnym prawem do sądu.

Zapewnienie sprawności i szybkości procesu absorpcji środków z funduszy unijnych nie może odbywać się kosztem ograniczenia podstawowych praw obywateli. Co także istotne, rozdysponowanie środków publicznych na rzecz m. in. podmiotów prawa prywatnego powinno podlegać kontroli sądów administracyjnych.

Początkowo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło polemikę z argumentami przedstawionymi we wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, jednak – po dalszej wymianie korespondencji – w planie prac legislacyjnych Ministerstwa na II kwartał 2008 r. znalazła się zapowiedź przygotowania zmian w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w sposób uwzględniający stanowisko Rzecznika. Propozycja zmierza do otworzenia podmiotom, które ubiegają się o środki finansowe z funduszy unijnych, drogi postępowania sądowno - administracyjnego.

2. Brak sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy, wydane w postępowaniu przygotowawczym

Do Rzecznika kierowane są skargi kwestionujące prawidłowość i zgodność z prawem dokonywanych przez prokuratora albo na jego polecenie przez Policję, przeszukań pomieszczeń. Na tle tych spraw ujawnił się problem braku zewnętrznej kontroli rozstrzygnięć wydawanych w tym zakresie przez organy prokuratury.

Rzecznik skierował⁵¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 236 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁵² z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z ogólną zasadą określoną w art. 465 § 2 Kpk na postanowienie prokuratora przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wyjątek taki zawiera art. 236 § 2 Kpk stanowiąc, iż zażalenie na postanowienie dotyczące przeszukania i zatrzymania rzeczy oraz na postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych, a także na inne czynności prokuratora w toku postępowania przygotowawczego, rozpoznaje prokurator nadrzędny. Oznacza to, że na postanowienie prokuratora dotyczące przeszukania i zatrzymania rzeczy nie przysługuje osobom, których prawa zostały naruszone w toku postępowania przygotowawczego, zażalenie do sądu.

Przeszukanie jest środkiem przymusu bezpośrednio ingerującym w sferę chronioną konstytucyjnie nietykalności osobistej, w jego ramach bowiem jest dopuszczalne przeszukanie osoby. Czynność przeszukania w sposób oczywisty wkracza także w sferę prawa do prywatności oraz nienaruszalność mieszkania. W omawianym zakresie zainteresowane osoby zostały pozbawione prawa uruchomienia procedury przez sądem w sprawach o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia ochrony praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym.

⁵¹ RPO-554470-II/07 z 16 sierpnia 2007 r.

⁵² Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

3. Brak wymogu sporządzania uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej

Podobnie jak w ubiegłym roku⁵³, Rzecznik przystąpił do skarg konstytucyjnych dotyczących braku wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej.

Postępowania w tych sprawach zostały umorzone ze względu na zbędność orzekania⁵⁴. Trybunał Konstytucyjny bowiem orzekł o niezgodności zaskarżonego przepisu art. 398⁹ § 2 zdanie 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w wyroku⁵⁵ w sprawie skargi konstytucyjnej Marii D.

E. Rozwiązania prawne ograniczające prawo do sądu i właściwej procedury sądowej w postępowaniach dyscyplinarnych

1. Jawność postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów

Rzecznik zgłosił⁵⁶ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Dariusza R. dotyczącej jawności postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów. Przedstawił⁵⁷ w nim stanowisko, że art. 91b w związku z art. 91a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze w zakresie, w jakim wyłącza możliwość pełnej sądowej kontroli orzeczeń Wyższego Sądu Dyscyplinarnego wydanych w drugiej instancji jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W polskim systemie prawnym sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych nie jest ujmowana jednolicie. Dla wielu grup zawodowych procedury w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej

⁵³ Por. Informacja RPO za 2006 r., str. 21

⁵⁴ RPO-548544-IV/07 z 1 marca 2007 r. - zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Spółki AR-GIPS Sp. z o.o. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 03 lipca 2007 r., sygn. akt SK 1/07). RPO-544411-IV/06 z 1 marca 2007 r. - zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Bożeny K. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt SK 2/07). RPO-544368-IV/06 z 11 maja 2007 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Janusza S. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt SK 14/07).

⁵⁵ Wyrok z 30 maja 2007 r. sygn. SK 68/06.

⁵⁶ RPO-555977-I/07 z 31 maja 2007 r.

⁵⁷ Pismo procesowe z 19 października 2007 r.

przewidują możliwość wniesienia odwołania od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny do właściwego sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Natomiast w sprawach dyscyplinarnych adwokatów, od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny przysługuje jedynie kasacja do Sądu Najwyższego, która może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej.

Rzecznik uznaje ponadto, że art. 95a ustawy - Prawo o adwokaturze oraz § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lipca 1998 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich w zakresie, w jakim wyłączały do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw jawność zewnętrznej rozprawy przed sądem dyscyplinarnym oraz publiczne ogłaszanie orzeczeń tego sądu, są niezgodne z art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁵⁸.

2. Brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego dotyczące umorzenia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego

Rzecznik zgłosił⁵⁹ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Stanisława S. i przedstawił⁶⁰ następujące stanowisko: art. 114 § 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim pozbawia obwinionego możliwości wniesienia do sądu dyscyplinarnego zażalenia na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego dotyczące umorzenia postępowania dyscyplinarnego jest niezgodny z art. 78 zdanie 1, a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z dyspozycją art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Ustawodawca w art. 114 § 6 Prawa o ustroju sądów powszechnych zdecydował, że w przypadku umorzenia postępowania dyscyplinarnego przez rzecznika

⁵⁸ Sygn. akt SK 10/07

⁵⁹ RPO-548933-I/07 z 14 marca 2007 r.

⁶⁰ Pismo procesowe z 9 maja 2007 r.

dyscyplinarnego, organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i właściwemu kolegium, służy prawo wniesienia zażalenia do sądu dyscyplinarnego, jednakże prawa tego pozbawił obwinionego. Skoro więc ustawodawca możliwość zaskarżenia tego rodzaju postanowienia przewidział w ogóle, to przyznanie tego prawa tylko niektórym podmiotom należy uznać za sprzeczne z dyspozycją art. 78 zdanie 1 Konstytucji. Rozwiązanie takie narusza także konstytucyjną zasadę równości określoną w art. 32 ust. 1.

W sprawie będącej przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej, sędzia, któremu zarzucono popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, został pozbawiony możliwości wykazania, że umorzenie postępowania dyscyplinarnego z powodu znikomej społecznej szkodliwości zarzucanego mu czynu narusza jego interes, ponieważ w jego przekonaniu żadnego przewinienia dyscyplinarnego nie popełnił.

Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku⁶¹ z dnia 4 marca 2008 r., iż art. 114 § 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 89 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym i obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim pozbawia obwinionego sędziego prawa wniesienia do sądu dyscyplinarnego zażalenia na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

3. Postępowanie dyscyplinarne wobec biegłych rewidentów

Rzecznik zasygnalizował⁶² Ministrowi Finansów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany art. 33 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie⁶³, w sposób, aby przepis ten dawał możliwość wnoszenia odwołania od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego wydanych w pierwszej instancji wszystkim stronom postępowania. Obecnie, mimo że stronami w postępowaniu

⁶¹ Sygn. akt SK 3/07

⁶² RPO-555919-I/07 z 28 czerwca 2007 r.

⁶³ Ustawa z 13 października 1994 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359 z późn. zm.).

dyscyplinarnym są oskarżyciel, obwiniony i pokrzywdzony, przepis ten daje możliwość wnoszenia odwołania jedynie obwinionemu i Rzecznikowi Dyscyplinarnemu, pozbawiając takiej możliwości pokrzywdzonego.

Omawiany przepis narusza konstytucyjną zasadę równości oraz prawo każdej ze stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Według Trybunału Konstytucyjnego⁶⁴ wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. W ocenie Rzecznika nie istnieje natomiast żaden interes, ani też inna wartość, która uzasadniałaby wprowadzenie tego rodzaju różnicowań.

Ponadto zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego zostały określone w regulaminie, a więc w akcie o charakterze wewnętrznym, który nie należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Niezbędne jest podjęcie stosownych działań, tak aby kwestie te zostały uregulowane w akcie mającym moc prawa powszechnie obowiązującego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował⁶⁵, że trwają prace związane z przygotowaniem projektu ustawy o biegłych rewidentach. Propozycja zawarcia w projekcie regulacji umożliwiających wnoszenie odwołania w postępowaniu dyscyplinarnym od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego również przez pokrzywdzonego, zostanie wnikliwie rozważona.

F. Prawo do obrony

1. Dostęp osób podejrzanych i ich obrońców do akt sprawy w trakcie postępowania przygotowawczego

Do Rzecznika napływają skargi od osób podejrzanych i ich obrońców dotyczące udostępniania im w trakcie postępowania przygotowawczego akt sprawy. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w sprawach karnych, w toku których chodzi o stosowanie i przedłużanie aresztu tymczasowego. Skarżący wskazują, że w tym przypadku brak dostępu do akt bądź przynajmniej części zgromadzonego w toku postępowania przygotowawczego materiału, uniemożliwia im skuteczną obronę.

⁶⁴ Wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00.

⁶⁵ Pismo z 17 lipca 2007 r.

W związku z powtarzającymi się przypadkami odmowy wglądu obrońcy w akta postępowania przygotowawczego, Rzecznik zwrócił się⁶⁶ do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o rozważenie potrzeby zmiany przepisów w tym zakresie. Problem ten Rzecznik sygnalizował wcześniej już w 2003 r. Jednak i tym razem Zastępca Prokuratora Generalnego uznał, że nie ma potrzeby wprowadzania zmian legislacyjnych w tym zakresie⁶⁷.

Wobec powyższego, Rzecznik skierował⁶⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W świetle art. 156 § 5 Kpk realizacja dostępu do akt podejrzanego (jego obrońcy) jest możliwa wyłącznie za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Ustawodawca nie określił jednak przesłanek, którymi powinien kierować się organ podejmujący decyzję w sprawie zgody na udostępnienie akt. Prawo do obrony nie ma charakteru absolutnego, jednakże jego ograniczenia powinny pozostawać w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Unormowanie ustawowe musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa. Obecna treść art. 156 § 5 Kpk umożliwia dowolną interpretację przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze okoliczności decydujących o wyrażeniu zgody na udostępnienie podejrzanemu i jego obrońcy akt bądź określonych materiałów tego postępowania. Jest to – zdaniem Rzecznika – rozwiązanie niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji.

2. Zasady przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych⁶⁹

Rzetelność i pewność wyników badań kodu genetycznego ma duże znaczenie z punktu widzenia ustalenia praw podmiotowych zainteresowanych osób. Te kwestie, istotne dla zabezpieczenia prawa do

⁶⁶ RPO-548840-II/07 z 15 lutego 2007 r.

⁶⁷ Pismo z 12 marca 2007 r.

⁶⁸ RPO-548840-II/07 z 19 września 2007 r.

⁶⁹ Informacja RPO za 2006 r., str. 224

właściwej procedury sądowej nadal, mimo wielu wystąpień Rzecznika, nie są w pełni uregulowane w prawie polskim. Rzecznik zwrócił⁷⁰ się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie informacji na temat dotychczas podjętych i planowanych działań w tej sprawie.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁷¹, że zgromadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości materiały będące podstawą dokonanej analizy ustawodawstwa polskiego przekazano Ministerstwu Zdrowia. Na czerwiec 2007 r. zaplanowano robocze spotkanie przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Zdrowia, które będzie poświęcone omówieniu wyników przeglądu ustawodawstw państw trzecich oraz instrumentów Unii Europejskiej, a także sformułowaniu ewentualnych wniosków co do potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

Rzecznik zwrócił się⁷² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o wynikach spotkania roboczego przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Zdrowia w sprawie zasad przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych, jak również o sformułowanych wnioskach co do potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej oraz planowanych dalszych działaniach w tej sprawie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁷³, że spotkanie z udziałem konsultanta krajowego w dziedzinie medycyny sądowej zaplanowane jest na pierwszą połowę listopada. O wynikach spotkania Rzecznik zostanie poinformowany odrębnym pismem.

3. Zakres pomocy prawnej świadczonej przez radców prawnych

Obecnie, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, radcowie prawni mogą świadczyć pomoc prawną we wszystkich sprawach z wyjątkiem występowania w charakterze obrońcy w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe. Zmiana tego przepisu nie spowodowała jednakże odpowiedniej zmiany w Kodeksie

⁷⁰ RPO-383896-XI/01 z 18 kwietnia 2007 r.

⁷¹ Pismo z 5 czerwca 2006 r.

⁷² RPO-383896-IV/01 z 13 września 2007 r.

⁷³ Pismo z 19 października 2007 r.

postępowania karnego. Zachodzi zatem sytuacja, w której pomimo istnienia stosownych rozwiązań w ustawie korporacyjnej, radcowie prawni nie mogą w pełni korzystać z nadanych tą ustawą uprawnień ze względu na pozostawienie dotychczasowego brzmienia art. 88 § 2 i 3 Kpk.

W odpowiedzi na wystąpienie⁷⁴ Rzecznika w tej sprawie skierowane do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁷⁵, że propozycja nowelizacji art. 88 Kpk rozszerza zakres uprawnień radcy prawnego do reprezentowania osób fizycznych w postępowaniu karnym niezależnie od tego, czy osoba ta prowadzi działalność gospodarczą. Jednocześnie wiąże udział takiego pełnomocnika z zakresem roszczeń majątkowych osoby fizycznej, jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, czy też osoby prawnej innej niż przewidziana w § 2 tego przepisu.

Zaproponowano tego rodzaju rozwiązanie, ponieważ postępowanie karne w zakresie regulowanym przepisami Kodeksu postępowania karnego stanowi margines spraw, którymi zajmują się radcowie prawni podczas wykonywania swoich obowiązków. Przepisy ustawy o radcach prawnych należy traktować jako normy o charakterze generalnym, określające ogólne kompetencje radców prawnych. Natomiast procedura karna, jako specjalna część procedury sądowej, przewiduje, że tylko określone kategorie podmiotów mają legitymację do występowania w roli pełnomocników stron w tym postępowaniu.

Przedstawione argumenty nie rozwiązały jednak wątpliwości Rzecznika, który skierował⁷⁶ kolejne wystąpienie w tej sprawie, tym razem do Krajowej Rady Radców Prawnych jako organu reprezentującego interesy korporacji radcowskiej, z prośbą o zajęcie stanowiska. Rzecznik oczekuje obecnie na stanowisko Krajowej Rady Radców Prawnych.

4. Wyznaczenie pełnomocnika z urzędu dla osoby pozbawionej wolności

Zgodnie z art. 117 § 4 Kpc sąd jest władny uwzględnić wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego dla strony postępowania

⁷⁴ RPO-523660-II/06 z 19 stycznia 2007 r.

⁷⁵ Pismo z 29 marca 2007 r.

⁷⁶ RPO-523660-II/06 z 11 grudnia 2007 r.

cywilnego zwolnionej od kosztów sądowych wówczas, gdy uzna za potrzebny udział w sprawie profesjonalnego pełnomocnika.

Często zdarza się, że sądy odmawiają osobom pozbawionym wolności, uprzednio zwolnionym od obowiązku ponoszenia kosztów postępowania, wyznaczenia pełnomocnika z urzędu. Co do zasady w przypadku odmowy wyznaczenia stronie pełnomocnika z urzędu może ona osobiście uczestniczyć w rozprawie. Natomiast osadzony może uczestniczyć w rozprawie wyznaczonej celem rozpoznania sprawy jedynie za zgodą lub na wyraźne żądanie uprawnionego organu. Różnica ta przesądza, iż odmowa wyznaczenia pełnomocnika z urzędu dla osoby pozbawionej wolności, przy jednoczesnej rezygnacji z doprowadzenia jej na rozprawę wyznaczoną celem rozpoznania sporu, w którym osoba ta jest stroną, godzi w istotę konstytucyjnego prawa do sądu. Rzecznik zwrócił⁷⁷ się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁷⁸, że brzmienie przepisu art. 117 § 4 Kpc nie wymaga zmiany. Natomiast przyznał, że stosowanie tego przepisu w niektórych przypadkach może budzić wątpliwości. Ocena potrzeby udziału profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu nakłada na sądy obowiązek szczególnej wnikliwości w sytuacji, gdy z wnioskiem o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu występuje strona pozbawiona wolności.

Wniosek o objęcie kwestii stosowania art. 117 § 4 Kpc w stosunku do osób pozbawionych wolności ma zostać uwzględniony w programie szkoleń dla sędziów przewidzianym przez Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury.

G. Bezpłatne poradnictwo prawne

Kierowane do Rzecznika na przestrzeni ostatnich lat skargi i prośby wskazują na potrzebę uruchomienia i wspomagania przez Państwo

⁷⁷ RPO-535035-IV/06 z 2 maja 2007 r.

⁷⁸ Pismo z 5 czerwca 2007 r.

bezpłatnego doradztwa prawnego, z którego mogliby korzystać potrzebujący pomocy prawnej.

Przepis art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług obciążył VAT-em nieodpłatne świadczenie usług prawnych dokonywanych przez profesjonalistów na rzecz osób ubogich, w sytuacji, gdy wykonanie tych usług nie jest związane z prowadzonym przedsiębiorstwem. W obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisów, które uprawniałyby adwokata, radcę prawnego czy notariusza do udzielenia pomocy prawnej bez pobierania wynagrodzenia. Świadczący usługi prawnicze zobowiązany jest do pobrania przynajmniej stawki minimalnej i tylko w wyjątkowych przypadkach może odstąpić od pobrania wynagrodzenia.

W ocenie Rzecznika ustawodawca powinien wprowadzić takie zmiany legislacyjne, dzięki którym fakt nieodpłatnego udzielenia pomocy prawnej osobie ubogiej zostanie odnotowany w ewidencji podatkowej, w sposób pozwalający na weryfikację osoby, która uzyskała poradę.

Rzecznik zwrócił się⁷⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie przedstawienia tego problemu Radzie Ministrów oraz o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie odpowiednich regulacji w tym zakresie. W tej materii Rzecznik występował już do Ministra Finansów, jednak resort nie podjął oczekiwanych działań.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁸⁰, że w przedłożonej w dniu 18 maja 2007 r. Sejmowi przez Radę Ministrów z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości, autopoprawce do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym (druk nr 29), nie zawarto przepisu, który ustanowiłby zwolnienia od opodatkowania podatkiem od towarów i usług nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej osobom ubogim. Przewidziano natomiast, że dla takich osób przyznanie pomocy prawnej będzie nieodpłatne. Podmioty świadczące tę pomoc nie będą tego czynić bezpłatnie, tylko za ustalonym wynagrodzeniem, a pomoc ta będzie finansowana przez Skarb Państwa.

⁷⁹ RPO-472486-VI/04 z 2 lutego 2007 r.

⁸⁰ Pismo z 4 lipca 2007 r.

Ponadto w odpowiedzi nie zgodzono się ze stanowiskiem, iż brak jest przepisów, które uprawniałyby adwokata, radcę prawnego czy też notariusza do udzielenia pomocy prawnej bez pobierania wynagrodzenia. Art. 16 ust. 1 ustawy - Prawo o adwokaturze stanowi bowiem, iż opłaty za czynności adwokackie są ustalane w drodze umowy z klientem. Nie ma przeszkód formalnych, aby we wskazanej umowie określić wynagrodzenia adwokata na 0 zł lub ewentualnie na „symboliczną złotówkę”. Odpowiednikiem przytoczonego przepisu art. 225 ust. 1 ustawy o radcach prawnych oraz art. 5 § 1 ustawy - Prawo o notariacie.

Rzecznik zwrócił się⁸¹ do Prezesa Rady Ministrów również w sprawie problemu opodatkowania pomocy udzielanej przez organizacje charytatywne i osoby fizyczne (m.in. pomoc polegająca na przekazywaniu osobom ubogim nie sprzedanej żywności przez producentów), a także opodatkowania bezpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez adwokatów lub radców prawnych osobom ubogim, niestety nie otrzymał odpowiedzi.

H. Koszty postępowania i opłaty

1. Zwrot kosztów postępowania kasacyjnego

Rzecznik skierował wniosek⁸² do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy przepisy art. 203 i 204 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mają zastosowanie, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie?

W orzecznictwie NSA rozpoznającego skargi na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych kończące postępowanie w sprawie ujawniły się rozbieżności dotyczące zagadnienia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Według jednej linii orzeczniczej strona przegrywająca w postępowaniu kasacyjnym ma obowiązek zwrotu kosztów tego postępowania stronie przeciwnej także wówczas, gdy skarga kasacyjna dotyczyła postanowienia sądu pierwszej instancji. W innych swoich

⁸¹ RPO-538977-VI/06 z 28 czerwca 2007 r.

⁸² RPO-557780-V/07 z 23 listopada 2007 r.

orzeczeniach NSA przyjmował, iż o kosztach postępowania kasacyjnego orzeka jedynie wówczas, gdy rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku.

Rzecznik opowiada się za taką wykładnią przepisów prawa, która przyjmuje, że zwrot kosztów postępowania kasacyjnego przysługuje również wówczas, gdy sprawa została zakończona postanowieniem przed sądem pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu wniosku Rzecznika podjął uchwałę⁸³, w myśl której przepisów art. 203 i 204 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stosuje się, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie. Po otrzymaniu pisemnego uzasadnienia tego orzeczenia Rzecznik rozważy ewentualne podjęcie innych działań w związku z problematyką zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego wywołanego skargą na postanowienie sądu pierwszej instancji.

2. Zasady uiszczania opłat sądowych w sprawach gospodarczych

W skargach do Rzecznika podnoszony jest problem regulacji art. 130² § 4 Kpc, zgodnie z którym nienależycie opłacone przez przedsiębiorcę pisma procesowe są zwracane, a środki zaskarżenia lub środki odwoławcze odrzucane, także wówczas, gdy przedsiębiorcy nie reprezentuje adwokat lub radca prawny. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości omawiana regulacja wynika z założenia, że przedsiębiorca jest profesjonalistą, który potrafi samodzielnie ustalić wysokość opłaty stałej bądź obliczyć opłatę stosunkową. Tymczasem w sprawach, które badał Rzecznik strona była „zaskakiwana” informacją zawartą w postanowieniu o odrzuceniu środka zaskarżenia lub środka odwoławczego, że miała obowiązek uiścić opłatę.

Problem może powstać także w momencie zakwalifikowania danej sprawy pod względem przedmiotowym, od czego zależy z kolei wysokość opłaty. Stronami postępowania w sprawach gospodarczych są bardzo często drobni przedsiębiorcy, którzy nie zawsze korzystają z profesjonalnej reprezentacji procesowej. Postępowanie w sprawach

⁸³ Uchwała z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 4/07

gospodarczych, zwłaszcza po ostatniej nowelizacji, uregulowane jest w taki sposób, że strony mają ogromne trudności w przedstawieniu roszczeń, o ile nie są reprezentowani przez adwokata lub radcę prawnego. Rzecznik skierował⁸⁴ wystąpienie w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁸⁵, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw dotyczącym uproszczenia procedury cywilnej przewiduje się uchylenie § 4 w art. 130² Kpc. Projekt wprowadza w art. 130^{2a} dodatkowe rozwiązanie, zgodnie z którym każde pismo procesowe wniesione przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, które podlega opłacie stałej, podstawowej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu sporu i które nie zostało należycie opłacone, podlega zwrotowi lub odrzuceniu bez możliwości uzupełnienia tej opłaty. Natomiast w przypadku przedsiębiorców niereprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników, pozew nienależycie opłacony podlega wprawdzie zwrotowi, jednak powód – przedsiębiorca, może w terminie tygodniowym od dnia doręczenia zarządzenia o zwrocie pozwu uiścić brakującą opłatę. Zarządzenie o zwrocie pisma powinno zawierać określenie wysokości należnej opłaty oraz wskazanie skutków ponownego wniesienia pisma. Uiszczanie opłat przez przedsiębiorców od pozostałych pism procesowych odbywać się będzie według ogólnych zasad dotyczących stron niereprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników. Projekt został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. i jest obecnie przedmiotem prac Komisji Prawniczej w Rządowym Centrum Legislacji.

Ponadto Rzecznik zgłosił⁸⁶ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej⁸⁷ spółki KLINKMAR sp. z o.o., dotyczącej zasad uiszczania opłat sądowych od środka odwoławczego w sprawach gospodarczych. Przedstawił wówczas pogląd, że art. 130² § 4 w związku z

⁸⁴ RPO-544269-IV/06 z 23 stycznia 2007 r.

⁸⁵ Pismo z 20 lutego 2007 r.

⁸⁶ RPO-561326-VI/07 z 6 sierpnia 2007 r.

⁸⁷ Sygn. akt SK 20/07

art. 130² § 3 kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78, art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Na mocy art. 130² § 4 w związku z art. 130² § 3 Kodeksu postępowania cywilnego, nienależycie opłacone przez przedsiębiorcę pisma procesowe są zwracane, a środki zaskarżenia lub środki odwoławcze odrzucane – także wówczas, gdy przedsiębiorcy nie reprezentuje adwokat lub radca prawny. Przepis ten wyłącza w przypadku przedsiębiorcy ogólną zasadę uzupełniania pism procesowych na wezwanie przewodniczącego (art. 130 Kpc); wymogi profesjonalizmu stosowane wobec adwokatów, radców prawnych oraz przedsiębiorców są analogiczne. Tymczasem założenie, iż podmiot prowadzący działalność gospodarczą „porusza się” w ramach procesu cywilnego równie sprawnie, jak profesjonalny pełnomocnik, wydaje się nieuprawnione. Nadmierny formalizm unormowań oraz stosowana przez sądy praktyka utrudnia wniesienie uzasadnionego środka odwoławczego, to zaś może prowadzić do pozbawienia konstytucyjnego prawa do sądu.

3. Odrzucenie przez sąd środka odwoławczego lub środka zaskarżenia bez wezwania o uiszczenie opłaty

Rzecznik zgłosił⁸⁸ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Adama K.⁸⁹ dotyczącej odrzucenia przez sąd środka odwoławczego lub środka zaskarżenia bez wezwania o uiszczenie opłaty. W swoim stanowisku przedstawił pogląd, że art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

I. Kasacje „historyczne” na rzecz osób represjonowanych z powodów politycznych

Spośród 46 kasacji wniesionych przez Rzecznika w 2007 r., osiem dotyczyło osób represjonowanych w latach 1944-1989 z powodów politycznych.

⁸⁸ RPO-571218-IV/07 z 5 grudnia 2007 r.

⁸⁹ Sygn. akt SK 33/07

Rzecznik wniósł kasację⁹⁰ na rzecz Jana D., który w czasie stanu wojennego pełnił służbę w zmilitaryzowanym pułku manewrowym KW MO w Katowicach, podczas akcji związanej ze strajkiem na terenie Kopalni „Wujek” w dniu 16 grudnia 1981 r. Sąd pierwszej instancji skazał Jana D. na karę jednego roku pozbawienia wolności za niewykonanie rozkazu dowódcy plutonu. Wojskowy Sąd Garnizonowy w Katowicach zwolnił warunkowo skazanego z odbycia reszty kary pozbawienia wolności z dniem 20 października 1982 r.

Czyn Jana D. był w ocenie Rzecznika reakcją na wprowadzenie stanu wojennego i naruszanie praw związkowych. Przed wcieleniem w dniu 13 grudnia 1981 r. do służby w organach MO, Jan D. był zatrudniony w Hucie „Batory” jako suwnicowy. Był również członkiem NSZZ „Solidarność” i należał do KPN. Już na pierwszej odprawie w dniu wcielenia w szeregi MO stwierdził, że stan wojenny został wprowadzony wbrew interesom narodu, co zostało ujęte w meldunku z dnia 17 grudnia 1981 r. Powyższe argumenty świadczyły o tym, że motywem działania Jana D. była chęć uniknięcia udziału w akcji mającej na celu stłumienie protestu górników. Rzecznik wniósł o uniewinnienie Jana D. od popełnienia przypisanego mu czynu. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację Rzecznika wyrokiem⁹¹ z 24 sierpnia 2007 r.

Rzecznik wniósł również cztery kasacje⁹² na rzecz uczestników tzw. wydarzeń radomskich. Ówczesna władza oceniała masowe protesty społeczne, które miały miejsce w czerwcu 1976 r., m.in. w Radomiu, jako działania chuligańskie ekstremalnych grup, skierowane przeciwko ustrojowi socjalistycznemu. Zapatrywania te miały bezpośredni wpływ na przebieg i wynik postępowań sądowych w powyższych sprawach. Sąd Najwyższy uwzględnił⁹³ dwie kasacje, pozostałe nie zostały jeszcze rozpoznane.

⁹⁰ RPO-556041-II/07 z 22 maja 2007 r.

⁹¹ Sygn. akt WK 15/07.

⁹² RPO-549645-II/07 z 17 sierpnia 2007 r. – kasacja na rzecz Roberta Jarosława N.
RPO-563509-II/07 z 24 sierpnia 2007 r. – kasacja na rzecz Roberta N.
RPO-546234-II/06 z 29 października 2007 r. – kasacja na rzecz Stanisława U.
RPO-549641-II/07 z 17 grudnia 2007 r. – kasacja na rzecz Romualda J.

⁹³ Kasację RPO-549645-II/07 wyrokiem z 10 stycznia 2008 r. (sygn. akt III KK 326/07) oraz kasację RPO-563509-II/07 wyrokiem z 10 stycznia 2008 r. (sygn. akt III KK 330/07).

Kolejne dwie kasacje⁹⁴ dotyczą orzeczeń będących jaskrawym przykładem tłumienia wszelkich przejawów niechęci społecznej wobec ustroju totalitarnego.

Tadeusz W., Jan S. i Władysław Z. zostali skazani za przestępstwo z art. 23 § 1 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa⁹⁵ na kary po 3 lata więzienia z warunkowym zawieszeniem wykonania tej kary na okres 2 lat. Ich czyn polegał na tym, że na początku 1961 r. „sporządzali i rozpowszechniali wiersze pt. „Zgaduj Zgadula” o treści antypaństwowej, zawierające fałszywe wiadomości, mogące wyrządzić istotną szkodę interesom Państwa i obniżyć powagą naczelnych organów państwowych”. Zdaniem Rzecznika w działaniu skazanych brak było znamion przestępstwa określonego w art. 23 § 1 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa. Kasacja Rzecznika została uwzględniona wyrokiem⁹⁶ Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2008 r.

Emil P. został uznany za winnego dokonania przestępstwa z art. 29 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, popełnionego w ten sposób, że publicznie wyszydzał ustrój Państwa Polskiego i na tej podstawie został skazany na karę więzienia w wymiarze dwóch lat. W ocenie Rzecznika wypowiedzi formułowane przez Emila P. podczas dożynek stanowiły przejaw dezaprobaty dla ustroju politycznego i gospodarczego, ówczesnych władz państwowych i partyjnych oraz podejmowanych przez nich decyzji. Zachowanie oskarżonego nie wyczerpało znamion jakiegokolwiek przestępstwa i można je oceniać wyłącznie w płaszczyźnie faktycznej realizacji swobód obywatelskich. Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i zatwierdzonego nim orzeczenia sądu pierwszej instancji i uniewinnienie

⁹⁴ RPO-459256-II/03 z 23 lipca 2007 r. – kasacja na rzecz Tadeusza W., Jana S. i Władysława Z. od prawomocnego wyroku Sądu Powiatowego z 1965 r.
RPO-540895-II/06 z 11 września 2007 r. – kasacja na rzecz Emila P. od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego zatwierdzającego wyrok Sądu Okręgowego z 1950 r.

⁹⁵ Dz.U. Nr 30, poz. 192

⁹⁶ Sygn. akt V KK 286/07

Emila P. od popełnienia przypisanego mu czynu. Kasacja nie została dotychczas rozpoznana przez Sąd Najwyższy.

Ponadto Rzecznik wniósł kasację⁹⁷ na rzecz Stefanii B. i Janiny P., których rodzice zostali skazani w 1951 r. przez Wojenny Trybunał Wojsk MSW Okręgu Grodno na mocy Kodeksu karnego BSSR za współpracę w latach 1949-1951 z członkami Armii Krajowej na kary 25 lat pozbawienia wolności w obozach pracy poprawczej, pozbawienia praw publicznych na 5 lat oraz konfiskatę mienia.

Sąd Okręgowy oddalił wniosek Stefanii B. i Janiny P. o odszkodowanie i zadośćuczynienie za represje radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości wobec ich rodziców. W uzasadnieniu kasacji Rzecznik stwierdził, iż sąd pierwszej instancji nie dążył do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy i oparł swoje orzeczenie na niepełnym materiale dowodowym, pomijając dowody, z których wynikało, że rodzice wnioskodawczyń współpracowali z żołnierzami Armii Krajowej również w latach 1943-1946 r., a zatem w ramach czasowych przyjętych w ustawie z dnia 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Sądu Apelacyjnego oraz utrzymanego nim w mocy wyroku sądu pierwszej instancji w stosunku do Stefanii B., a także prawomocnego w pierwszej instancji orzeczenia Sądu Okręgowego w stosunku do Janiny P. i przekazanie tej sprawy do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację wyrokiem⁹⁸ z 11 grudnia 2007 r.

⁹⁷ RPO-558936-II/07 z 8 sierpnia 2007 r. – kasacja od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego z 2002 r. utrzymującego w mocy zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego z 2001 r., oddalający wniosek Stefanii B. i Janiny P. o odszkodowanie i zadośćuczynienie za represje radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości wobec Stanisława i Franciszki T., rodziców wnioskodawczyń.

⁹⁸ Sygn. akt III KK 310/07

4. Wolność osobista

1. Nadużywanie stosowania środków przymusu bezpośredniego

Rzecznik skierował wniosek⁹⁹ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepisy § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy CBA są niezgodne z art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W § 2 ust. 1 rozporządzenia powtórzona została generalna podstawa stosowania wszystkich środków przymusu bezpośredniego zawarta w art. 15 ust. 1 ustawy o CBA.

Rzecznik zaskarżył natomiast § 6 rozporządzenia, przewidujący w ust. 1, iż środki przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub prowadnic można stosować wobec osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych w celu udaremnienia ucieczki albo zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi. Przepis ten wykracza bowiem poza ramy określone przez ustawę o CBA.

Kajdanki i prowadnice – w myśl § 6 ust. 2 rozporządzenia – stosowane mają być ponadto na polecenie sądu lub prokuratora lub wobec osób podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu albo skazanych za takie przestępstwo. Także i to rozwiązanie, zdaniem Rzecznika, wykracza poza ramy przyjęte w ustawie.

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego poprzedziły wystąpienia Rzecznika skierowane¹⁰⁰ do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz do Komendanta Głównego Policji w sprawie zatrzymania ordynatora kliniki kardiologii szpitala MSWiA w Warszawie. W odpowiedzi¹⁰¹ Rzecznik uzyskał zapewnienie, iż czynności zatrzymania przez funkcjonariuszy CBA zostały podjęte zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Jako podstawę prawną Szef CBA podał § 6 ust. 2 pkt 2

⁹⁹ RPO-551675-II/07 z 1 czerwca 2007 r.

¹⁰⁰ RPO-551675-II/07 z 21 lutego 2007 r.

¹⁰¹ Pismo z 23 lutego 2007 r.

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Ponadto Rzecznik zwrócił się¹⁰² w sprawie użycia przez funkcjonariuszy CBA środków przymusu wobec zatrzymanego w lutym 2007 r. kardiochirurga również do Prezesa Rady Ministrów. Wystąpienie dotyczyło niezgodności wspomnianego przepisu rozporządzenia z art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Prezes Rady Ministrów poinformował¹⁰³ jednak, iż organem właściwym do udzielenia pełnych wyjaśnień w sprawie jest Szef CBA.

Niezależnie od przygotowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, w Biurze Rzecznika przeprowadzone zostały badania dotyczące przepisów regulujących użycie środków przymusu bezpośredniego nie tylko przez funkcjonariuszy CBA, ale także innych uprawnionych służb. Problem podstaw prawnych stosowania środków przymusu bezpośredniego ma charakter szerszy, niż wynika to z treści wniosku złożonego do Trybunału Konstytucyjnego i dotyczy podstawowych, gwarantowanych konstytucyjnie, praw i wolności obywatelskich: wolności i nietykalności osobistej.

W wystąpieniu¹⁰⁴ skierowanym do Prezesa Rady Ministrów (do wiadomości Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego), Rzecznik zwrócił uwagę na formalny aspekt ograniczania praw i wolności obywatelskich, do jakiego dochodzi w wyniku stosowania środków przymusu bezpośredniego, a mianowicie wynikającą z Konstytucji zasadę, iż ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności wymaga zachowania formy ustawy.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, skoro ograniczenia mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie to powstaje nakaz kompletności unormowania ustawowego, które powinno samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby na podstawie przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest

¹⁰² RPO-551675-II/07 z 15 marca 2007 r.

¹⁰³ Pismo z 29 marca 2007 r.

¹⁰⁴ RPO-561125-II/07 z 17 lipca 2007 r.

przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających swobodę normowania ostatecznego kształtu tych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu ograniczeń. Zdaniem Rzecznika, aby przepisy dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego, spełniały powyższe wymogi powinny zawierać możliwie jak najdokładniejsze określenie przesłanek użycia środków przymusu bezpośredniego uzupełnione przez precyzyjne wskazanie celów stosowania tych środków, a także rodzaje środków dostępnych funkcjonariuszom poszczególnych służb oraz podstawowe zasady ich użycia.

Przekazując powyższe uwagi Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia kroków, mających na celu doprowadzenie do uregulowania zasad użycia środków przymusu bezpośredniego w przepisach rangi ustawowej w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

W związku z nieotrzymaniem odpowiedzi na to wystąpienie, Rzecznik zwrócił się¹⁰⁵ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował¹⁰⁶, iż wystąpił do członków Rady Ministrów, nadzorujących służby wskazane w wystąpieniu (dysponujące prawem używania środków przymusu bezpośredniego) oraz do Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego o wyrażenie opinii w powyższej sprawie. Po zebraniu i przeanalizowaniu odpowiedzi ma zostać wypracowane jednolite stanowisko rządu zawierające ewentualne propozycje dalszych działań.

Na prośbę Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik przedstawił¹⁰⁷ opinię dotyczącą projektu nowelizacji rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego.

¹⁰⁵ RPO-561125-II/07 z 17 lipca 2007 r.

¹⁰⁶ Pismo z 16 stycznia 2008 r.

¹⁰⁷ RPO-576462-II/07 z 14 grudnia 2007 r.

Rzecznik przypomniał swoje stanowisko zawarte w wystąpieniach do kolejnych Prezesów Rady Ministrów w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy CBA. Równocześnie zaznaczył, że przepisy wskazujące jako generalną podstawę do stosowania środków przymusu bezpośredniego niepodporządkowanie się poleceniom wydanym na podstawie prawa, nie wyczerpują wszystkich przypadków, kiedy konieczne jest zastosowanie środków przymusu. Zawarta w nich zasada zakłada bowiem niejako „następcze” użycie środków przymusu jako konsekwencji niepodporządkowania się poleceniom. Tymczasem środek przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek lub prowadnic może być stosowany także prewencyjnie – w celu udaremnienia ucieczki lub zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi. Wydaje się, iż użycia tych środków przymusu bezpośredniego nie da się uzasadnić niepodporządkowaniem się poleceniom. Przepis ustawowy regulujący zasady użycia środków przymusu bezpośredniego powinien zatem uwzględniać tę okoliczność.

2. Skierowanie oskarżonego na obserwację psychiatryczną zamkniętym zakładzie leczniczym¹⁰⁸

W dniu 21 sierpnia 2006 r. Rzecznik zgłosił¹⁰⁹ udział w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Zbigniewa O. i Hanny R. w sprawie poddania oskarżonego obserwacji psychiatrycznej w toku postępowania karnego.

Trybunał Konstytucyjny orzekł¹¹⁰, iż art. 203 § 1 Kpk w zakresie, w jakim nie stwarza wystarczających gwarancji procesowych zapewniających sądową weryfikację zgłoszonej przez biegłych konieczności połączenia badania psychiatrycznego oskarżonego z obserwacją w zakładzie leczniczym, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdził również, że art. 203 § 2 Kpk w związku z art. 203 § 3 Kpk w zakresie, w jakim nie wskazuje maksymalnego czasu trwania obserwacji psychiatrycznej w zakładzie leczniczym, jest

¹⁰⁸ Por. Informacja RPO za 2006 r., str. 57

¹⁰⁹ RPO-535401-II/06

¹¹⁰ Wyrok z dnia 10 lipca 2007 r. (sygn. akt SK 50/06)

niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy mają utracić moc obowiązującą najpóźniej z upływem 15 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw¹¹¹.

¹¹¹ Wyrok został ogłoszony w Dz.U. z 18 lipca 2007 r. Nr 128, poz. 903

5. Bezpieczeństwo obywateli

A. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

1. Kontrola pojazdów – uprawnienia straży miejskiej

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił¹¹² wniosek¹¹³ Rzecznika kwestionujący zgodność § 17 ust. 1 pkt 1 lit. c. oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Upoważnienie ustawowe stanowiące podstawę zaskarżonego rozporządzenia nie zawierało umocowania do przyznania strażnikom gminnym (miejskim) dalszych, nie przewidzianych tą ustawą, uprawnień w zakresie czynności kontroli ruchu drogowego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, ujmując w wydanym rozporządzeniu zaskarżony przepis, przekroczył granice upoważnienia ustawowego, co naruszyło normę zawartą w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Przed złożeniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik skierował¹¹⁴ w tej sprawie wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁵, iż w dniu 23 stycznia 2007 r. Rada Ministrów – na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, który zmierza m.in. do uporządkowania stanu prawnego w zakresie kompetencji służb i organów publicznych do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, poprzez wprowadzenie do ustawy zapisów formułujących wyraźne kompetencje do dokonywania czynności kontrolnych m.in. dla strażników straży gminnych (miejskich). Powyższy projekt ustawy prowadzi do ostatecznego usunięcia sygnalizowanych

¹¹² Wyrok z 22 marca 2007 r., sygn. akt U 1/07.

¹¹³ RPO-513178-II/05 z 15 stycznia 2007 r.

¹¹⁴ RPO-513178-II/05 z 4 stycznia 2007 r.

¹¹⁵ Pismo z 12 lutego 2007 r.

przez Rzecznika wątpliwości interpretacyjnych dotyczących podstawy prawnej do wykonywania kontroli drogowej przez niektóre organy, w tym straże gminne (miejskie).

Z publikacji prasowych wynikało¹¹⁶, że warszawska Straż Miejska przekazała Policji zdjęcia zrobione przez użytkowane przez nią fotoradary w okresie poprzedzającym wyrok Trybunału Konstytucyjnego¹¹⁷. Zdjęcia te miały posłużyć do skierowania przez Policję do sądów wniosków o ukaranie wobec sprawców wykroczeń polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami. Niektóre sądy wydawały wyroki skazujące, inne natomiast umarzały postępowanie ze względu na niezgodne z prawem uzyskanie przez Straż Miejską dowodów w postaci zdjęć z fotoradarów. Rzecznik zwrócił się¹¹⁸ do Komendanta Głównego Policji o poinformowanie, czy opisana praktyka miała miejsce oraz o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Komendant Główny Policji potwierdził¹¹⁹, że Straż Miejska przekazała Policji zdjęcia wykonane przy pomocy fotoradarów w okresie poprzedzającym wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, straż gminna (miejska) może obserwować i rejestrować przy użyciu środków technicznych obraz zdarzeń w miejscach publicznych. Normy prawne zakwestionowane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2007 r. miały charakter kompetencyjny, natomiast podstawą skazania w przypadku przekroczenia prędkości są przepisy art. 92 i art. 97 Kodeksu wykroczeń. Dodał, iż ocena orzeczeń sądów, które w pewnych przypadkach kwestionowały wartość dowodową zdjęć z fotoradarów, wykracza poza zakres kompetencji Policji.

2. Potrzeba zmiany niektórych przepisów ustawy o Policji

W wystąpieniu do sekretarza stanu w MSWiA Rzecznik przedstawił¹²⁰ propozycje rozwiązań prawnych wymagających uwagi

¹¹⁶ „Życie Warszawy” z 20 listopada 2007 r., *Strażnicy wymieniają zdjęcia z Policją*.

¹¹⁷ Wyrok z 22 marca 2007 r. (sygn. akt U 1/07) został ogłoszony w Dz.U. z 28 marca 2007 r. Nr 53, poz. 359 i z tym dniem orzeczenie weszło w życie.

¹¹⁸ RPO-574308-II/07 z 28 listopada 2007 r.

¹¹⁹ Pismo z 14 grudnia 2007 r.

¹²⁰ RPO-214968-II/96 z 2 kwietnia 2007 r.

podczas prac nad nową ustawą o Policji. Zdaniem Rzecznika przepis art. 19 ust. 16 ustawy o Policji powinien jednoznacznie wskazywać, że po zakończeniu kontroli operacyjnej oraz ustaniu zagrożeń dla realizacji celów postępowania, nie tylko podejrzany (oskarżony) powinien być informowany o prowadzonej kontroli, ale także inna osoba, w stosunku do której kontrolę prowadzono, a następnie nie przedstawiono jej zarzutów ani nie skierowano aktu oskarżenia.

Odnosząc się do treści art. 20 ust. 17 ustawy o Policji Rzecznik stwierdził, że w świetle zasady domniemania niewinności, konsekwencją uniewinnienia oskarżonego lub bezwarunkowego umorzenia postępowania winno być bezzwłoczne usunięcie zgromadzonych o nim informacji ze zbiorów danych. Przepis art. 16 ustawy regulujący zasady użycia środków przymusu bezpośredniego powinien wskazywać także – jako podstawę do ich zastosowania – konieczność udaremnienia ucieczki lub zapobieżenia czynnej napaści lub czynnemu oporowi ze strony osób skazanych, tymczasowo aresztowanych lub zatrzymanych.

Art. 25 ust. 1 ustawy stanowi, że służbę w Policji może pełnić obywatel polski. Stosownie do art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy policjanta zwalnia się ze służby w przypadkach zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa. Przepisy te powinny zostać doprecyzowane, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych.

Rzecznik zwrócił uwagę na niedookreśloność i sprzeczność z zasadą domniemania niewinności przepisu art. 41 ust. 2 pkt 8 i 9 ustawy dotyczącego podstaw zwolnienia policjanta. Przekazał również uwagi odnoszące się do art. 135f ust. 3 i 4 ustawy o Policji (postępowanie dyscyplinarne).

3. System rejestracji skarg na niewłaściwe traktowanie przez funkcjonariuszy Policji

Doświadczenia Rzecznika wynikające z rozpoznawania wniosków dotyczących niewłaściwego traktowania obywateli przez funkcjonariuszy Policji skłaniają do zainteresowania się problematyką dotyczącą wdrożenia systemu umożliwiającego rejestrowania i monitorowanie wszystkich skarg w tej materii oraz dokonywania dokładnej analizy zbieranych danych statystycznych.

Ze skargami na niewłaściwe traktowanie obywateli przez funkcjonariuszy Policji zapoznał się w 2004 r. Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu oraz Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu. Europejski Komitet zwrócił się do władz polskich o wskazanie liczby skarg złożonych na funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz liczby postępowań karnych i dyscyplinarnych wszczętych w rezultacie wniesionych skarg, oraz oceny karnych i dyscyplinarnych sankcji nałożonych na sprawców stwierdzonych naruszeń prawa, w wyniku rozpoznania skargi.

Władze polskie wskazały, że zakres gromadzonych przez Policję danych w systemie „Skarga” nie pozwala na udostępnienie informacji pozostających w zainteresowaniu Europejskiego Komitetu. Poinformowano jednocześnie Komitet, że prowadzone są prace nad zmodyfikowaniem systemu rejestracji skarg, ukierunkowane na poszerzenie zakresu gromadzonych i przetwarzanych danych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie na temat działań podjętych w celu zmodyfikowania system rejestracji skarg.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹²², że Policją podjęta prace nad zmianami w dotychczasowym systemie rejestracji skarg dotyczących niewłaściwego traktowania obywateli przez funkcjonariuszy Policji. Nowy system rejestracji będzie modyfikowany i testowany do końca 2007 r., a od 2008 r. dane dotyczące wpływających skarg będą wprowadzane według nowych zasad.

4. Zbieranie danych o osobach legitymowanych

Rzecznik otrzymywał sygnały od osób zaniepokojonych doniesieniami prasowymi o podejmowanych przez Policję działaniach w związku z wydaniem tzw. „algorytmu czynności związanych z rejestracją, uzupełnieniem i sprawdzaniem w module legitymowania”, zgodnie z którym osoby legitymowane przez Policję mają być szczegółowo

¹²¹ RPO-541402-II/06 z 18 kwietnia 2007 r.

¹²² Pismo z 12 lipca 2007 r.

opisywane. Dotyczy to m.in. sposobu ubierania się, cech szczególnych, tatuaży, kolczyków, a nadto przynależności do grup subkulturowych.

Z uwagi na fakt, że tego rodzaju działania Policji stanowią głęboką ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela, Rzecznik zwrócił się¹²³ do Komendanta Głównego Policji o poinformowanie, czy w istocie i na jakiej podstawie prawnej opisane czynności są podejmowane, oraz poprosił o zweryfikowanie, czy uzyskane w ich wyniku dane są przez Policję przetwarzane i rejestrowane.

Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował¹²⁴, że realizacja legitymowania jest ściśle związana ze sprawdzeniem i ewentualnym zarejestrowaniem osoby legitymowanej w centralnych zbiorach danych tworzących Krajowy System Informacyjny Policji.

Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 decyzji nr 726 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie funkcjonowania centralnych zbiorów danych tworzących Krajowy System Informacyjny Policji zbiory danych KSIP zawierają informacje o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub ukrywających swą tożsamość oraz osobach poszukiwanych.

Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach wprowadził algorytm czynności związanych z rejestracją, uzupełnianiem i sprawdzaniem w module „Legitymowania”. Przewidywał on uporządkowanie zasad postępowania, w tym sporządzanie notatki służbowej w przypadku stwierdzenia, iż legitymowana osoba została już zarejestrowana w systemie KSIP.

Policjant mógł zawrzeć w notatce informacje m.in. o pseudonimach, znakach szczególnych, tatuażach, kolczykach, nie zaś o przynależności do grup subkulturowych.

Dane zawarte w notatkach mają być przydatne w procesie wykrywczym, dowodowym lub w pracy operacyjno-rozpoznawczej, nie stanowią natomiast podstawy do rejestracji tych informacji w systemie

¹²³ RPO-555788-II/07 z 31 maja 2007 r.

¹²⁴ Pismo z 31 lipca 2007 r.

KSIP. Wszystkie czynności związane z legitymowaniem osób realizowane są zgodnie z obowiązującymi przepisami, a podejmowane przedsięwzięcia zmierzają jedynie do podnoszenia jakości realizowanych przez policjanta zadań.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika do Komendanta Głównego Policji nie wyjaśniono, na jakiej podstawie prawnej funkcjonariusz Policji może uzyskać tak szczegółowe informacje. Rzecznik zwrócił się¹²⁵ więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w opisanym kwestii.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹²⁶, że zbieranie dodatkowych informacji, określonych w algorytmie nie jest możliwe od wszystkich osób legitymowanych, a jedynie od osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osób o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość oraz osób poszukiwanych. Jako podstawę prawną dla takich działań wskazano art. 20 ust. 2a ustawy o Policji. Przepis art. 20 ust. 2b w związku z ust. 2a ustawy o Policji upoważnia w stosunku do wskazanych osób, do pobierania, uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania w celu realizacji ustawowych zadań Policji m.in. informacji dotyczących opisu wizerunku, cech i znaków szczególnych, pseudonimów, informacji o środowisku i kontaktach sprawców.

5. Kontrola operacyjna rozmów telefonicznych

W „Dzienniku” z dnia 30 sierpnia 2007 r. ukazał się artykuł zatytułowany „Sprawdzają podsłuchy”. Z jego treści wynika, że Policja sprawdza, czy znajdujące się w jej strukturze Centralne Biuro Śledcze nielegalnie podsłuchiwało dziennikarzy i polityków.

Z uwagi na niejawną kontrolę operacyjną szczególnego znaczenia nabiera kwestia rygorystycznego przestrzegania wszelkich

¹²⁵ RPO-555788-II/07 z 15 października 2007 r.

¹²⁶ Pismo z 7 grudnia 2007 r.

przewidzianych przez prawo procedur przez organy stosujące ową kontrolę. Z tego punktu widzenia niepokój Rzecznika budzą informacje o nadużyciach związanych ze stosowaniem art. 19 ust. 3 ustawy o Policji. Z przepisu tego wynika, że w przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji może zarządzić, po uzyskaniu zgody właściwego prokuratora, kontrolę operacyjną, zwracając się do właściwego miejscowo sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W razie nieudzielenia przez sąd zgody w terminie 5 dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, organ zarządzający wstrzymuje kontrolę operacyjną i dokonuje protokolarnego, komisyjnego zniszczenia materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania.

Rzecznik zwrócił się¹²⁷ do Komendanta Głównego Policji o wyjaśnienie, czy zarządzając kontrolę organy Policji jednocześnie zwracały się do sądu o zgodę na jej stosowanie. Wyjaśnienia wymagało także, czy stosowana była opisywana w prasie praktyka polegająca na przerywaniu kontroli przed upływem 5 dni od jej zarządzenia i na jej powtórnym stosowaniu po krótkiej przerwie.

Komendant Główny Policji poinformował¹²⁸ o doraźnej kontroli prawidłowości i zasadności stosowania kontroli operacyjnej przez komórki organizacyjne Centralnego Biura Śledczego KGP. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²⁹ o przedstawienie dotychczasowych wyników tych kontroli.

Ponadto Rzecznik zwrócił się¹³⁰ do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o udostępnienie danych dotyczących liczby wniosków kierowanych do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i prokuratorów okręgowych o wyrażenie zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej rozmów telefonicznych składanych przez uprawnione podmioty. W szczególności chodziło o wskazanie, czy w

¹²⁷ RPO-567906-II/07 z 30 sierpnia 2007 r.

¹²⁸ Pismo z dnia 5 września 2007 r.

¹²⁹ RPO-56790-II/07 z 13 grudnia 2007 r.

¹³⁰ RPO-496786-II/05 z 3 września 2007 r.

2007 r. liczba wniosków w tej materii ma tendencję wzrostową, czy też malejącą w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego.

Rzecznik wniósł również o informację, w ilu przypadkach Prokurator Generalny i prokuratorzy okręgowi nie wydali zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej, a także w jakiej liczbie spraw zapadły w tej kwestii postanowienia sądów okręgowych o zarządzeniu bądź odmowie zastosowania kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych.

Kwestia rygorystycznego przestrzegania wszelkich przewidzianych przez prawo procedur ze strony organów stosujących ową kontrolę wymaga stałego zainteresowania Rzecznika. Tym bardziej, że publikacje w mediach zawierają sugestie o możliwym naruszeniu swobód obywatelskich w tym zakresie.

6. Prowokacja dotycząca zmiany charakteru gruntów rolnych, przeprowadzona przez funkcjonariuszy CBA

Doniesienia mediów o przebiegu prowokacji przeprowadzonej przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego w sprawie dotyczącej zmiany charakteru gruntów rolnych wzbudzały zaniepokojenie z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich. Rzecznik zwrócił się¹³¹ do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z prośbą o poinformowanie, jakie okoliczności uzasadniały zarządzenie „kontrolowanego” wręczenia korzyści majątkowej w tej sprawie.

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego wyraził przekonanie¹³², że czynności zarządzone w trybie art. 19 ustawy o CBA były zasadne i celowe, a uzyskane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne dowody przyczynią się do pociągnięcia do odpowiedzialności winnych przestępstwa płatnej protekcji.

W odpowiedzi poinformowano, że funkcjonariusze CBA otrzymali wiarygodną informację, iż pewne osoby podejmują się pośrednictwa w załatwieniu spraw polegających na uzyskaniu - w zamian za korzyści majątkowe - zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, która to zgoda wymagana jest przepisami ustawy o

¹³¹ RPO-563933-II/07 z 19 lipca 2007 r.

¹³² Pismo z 27 lipca 2007 r.

ochronie gruntów rolnych leśnych. Takie zachowanie jest wypełnieniem znamion typu czynu zabronionego spenalizowanego w art. 230 § 1 Kk, tj. płatnej protekcji, niezależnie od tego, czy dojdzie do wręczenia korzyści majątkowej, a także czy wpływy, na które powołuje się sprawca, okażą się rzeczywiste.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze CBA podjęte w tej sprawie miały na celu sprawdzenie uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji oraz uzyskanie dowodów popełnienia przestępstwa płatnej protekcji, tak więc mieściły się w zakresie uprawnień CBA, określonych w art. 19 ust. 1 ustawy o CBA. Ten rodzaj czynności operacyjno-rozpoznawczych, zwany zakupem kontrolowanym, stanowi nierzadko jedyny skuteczny sposób wykrycia przestępstw typu korupcyjnego. Czynności te zarządzane były przez Szefa CBA za pisemną zgodą Prokuratora Generalnego, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o CBA.

Po uzyskaniu powyższych informacji, Rzecznik zwrócił się¹³³ do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o wyjaśnienie kwestii, czy w istocie, jak wynikało z doniesień mediów, funkcjonariusze CBA podejmując działania operacyjno-rozpoznawcze w związku z podejrzeniem korupcji w sprawie uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, posługiwali się podrobionymi dokumentami, w tym stanowiącymi decyzje administracyjne, a jeśli tak, to o wskazanie podstawy prawnej takich działań.

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego poinformował¹³⁴, że w trakcie realizacji procedury kontrolowanego wręczenia korzyści majątkowej konieczne było posłużenie się replikami dokumentów, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie było wśród nich decyzji administracyjnych, bowiem taka forma prawna zarezerwowana jest we wspomnianej ustawie dla aktów ostatecznego wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wydawanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub marszałka województwa.

¹³³ RPO-563933-II/07 z 25 września 2007 r.

¹³⁴ Pismo z 1 października 2007 r.

Podstawą prawną działań funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego był przepis art. 19 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wraz z przepisami niejawnego zarządzenia Szefa CBA określającego sposoby, metody i formy wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, wydanego na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o CBA.

6. Ochrona praw ofiar przestępstw

Rzecznik, stojąc na straży praw i wolności obywatelskich, dąży do stworzenia realnych gwarancji przestrzegania praw obywateli. W przypadku ofiar przestępstw sprawą podstawową jest realizacja ustawowych gwarancji przewidujących uwzględnienie prawnie chronionych praw pokrzywdzonego.

Sytuacja ofiar zmienia się na lepsze. Są to jednak zmiany zbyt powolne, stymulowane najczęściej tylko nagłaśnianymi przez media skandalami. Dlatego też Rzecznik chce dążyć do tego, aby były to zmiany realne, systemowe, odczuwane przez wszystkich zainteresowanych oraz aby doszło do integracji poczynań różnych instytucji i organizacji pozarządowych w tej sferze.

1. Kompensata przysługująca ofiarom niektórych przestępstw.

Z wpływających do Rzecznika wniosków wynika, że osoby ciężko poszkodowane przestępstwem nie mają możliwości uzyskania kompensaty jedynie ze względu na to, że przepisy ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych¹³⁵ mają zastosowanie wyłącznie do przestępstw popełnionych od dnia wejścia w życie ustawy, czyli od 21 września 2005 r. Tym samym nastąpiło sprzeczne z art. 18 ust. 2 dyrektywy Rady UE¹³⁶ odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw, przesunięcie najpóźniejszej możliwej daty popełnienia przestępstwa, co do którego istnieje możliwość wystąpienia z wnioskiem o przyznanie kompensaty. Przepis ten stanowi bowiem, że państwa członkowskie mogą przewidzieć, że środki przeznaczone do wykonania tej dyrektywy będą miały zastosowanie wyłącznie do wnioskujących, którzy doznali uszczerbku w wyniku przestępstw popełnionych po dniu 30 czerwca 2005 r. W ocenie Rzecznika przepis art. 23 powinien zostać znowelizowany tak, aby zakreślona w nim cenzura czasowa pozostawała w zgodzie z unormowaniem zawartym w

¹³⁵ Ustawa z 7 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1415).

¹³⁶ Dyrektywa Rady UE z 29 kwietnia 2004 r. nr 2004/80/WE

powyższej dyrektywie, a nawet powinna zostać rozszerzona i dotyczyć wnioskujących, którzy doznali uszczerbków w wyniku przestępstw popełnionych przed dniem 30 czerwca 2005 r. Dyrektywa unijna wskazuje, że kompensata przysługuje ofiarom przestępstw z użyciem przemocy, natomiast ustawa zawęża to pojęcie do osób, które doznały ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Rzecznik postuluje również w tym zakresie poszerzenie kręgu osób uprawnionych do kompensaty. Ponadto wysokość maksymalnej kwoty kompensaty określonej w omawianej ustawie może być w niektórych wypadkach niewystarczająca. Zgodnie z art. 6 ustawy, kompensata nie może przekroczyć 12.000 zł. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie konieczności zainicjowania nowelizacji omawianej ustawy.

W odpowiedzi Minister przekazał¹³⁸ stanowisko, w którym uznał za konieczne jedynie rozważenie zgodności art. 23 ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych z treścią art. 18 ust. 2 Dyrektywy Rady UE w sprawie odszkodowań dla ofiar przestępstw.

Rzecznik nie został powiadomiony o dalszych losach tej sprawy.

Dlatego też Rzecznik ponownie wystąpił¹³⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zainicjowanie nowelizacji ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych i podtrzymał zaproponowane we wcześniejszym wystąpieniu propozycje dotyczące kręgu osób uprawnionych do skorzystania z finansowego wsparcia i wysokości maksymalnej kwoty kompensaty określonej w ustawie.

W odpowiedzi Minister, podzielając¹⁴⁰ zastrzeżenia Rzecznika dotyczące treści art. 23 ustawy, poinformował o opracowaniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu ustawy o państwowej kompensacie, której przepisy mają zastosowanie do przestępstw popełnionych również przed dniem 1 lipca 2005 r.

¹³⁷ RPO-548015-II/06 z 22 lutego 2007 r.

¹³⁸ Pismo z 29 marca 2007 r.

¹³⁹ RPO-548015-II/06 z 20 grudnia 2007 r.

¹⁴⁰ Pismo z 21 stycznia 2008 r.

Jednocześnie Minister zastrzegł, że postulat poszerzenia kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie kompensaty nie zostanie spełniony m.in. ze względu na uznanie, że spowodowałoby to zbyt duże obciążenie dla budżetu państwa.

Minister nie zgodził się również na podwyższenie górnego limitu kompensaty wskazując na sytuację ekonomiczną kraju oraz fakt, że do tej pory przyznano jedynie kilka kompensat maksymalnej wysokości. Minister jednocześnie zapowiedział przeprowadzenie analizy wpływu i sposobu rozpatrzenia wniosków o kompensatę, w tym wysokości przyznawanych kompensat. Wyniki tej analizy zostaną wzięte pod uwagę przy ocenie przedstawionych postulatów dotyczących nowelizacji ustawy.

W odpowiedzi na sugestie Rzecznika dotyczące podjęcia działań zmierzających do upowszechniania wśród pokrzywdzonych informacji na temat kompensaty, Minister zapowiedział, iż w materiałach informacyjnych dla ofiar przestępstw, które mają się ukazać w roku 2008, zostaną zamieszczone informacje dotyczące warunków i zasad przyznawania kompensaty dla ofiar przestępstw.

2. „Pigułki gwałtu.”

W 2007 r. kontynuowane były działania Rzecznika w sprawie problemu używania przez przestępców różnych substancji chemicznych, mających na celu doprowadzenie swoich ofiar m.in. do utraty przytomności. W 2006 r. Komenda Główna Policji potwierdziła¹⁴¹ informacje prasowe, wskazujące na fakt doprowadzenia do utraty przytomności lub utraty kontroli nad sobą swoich ofiar przez niektórych sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej i mieniu, przy użyciu różnych substancji chemicznych. W związku z tym Rzecznik wystąpił¹⁴² do Głównego Inspektora Farmaceutycznego oraz Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych z prośbą o informację czy w sprawie tzw. pigułek gwałtu, podjęta została współpraca tych instytucji z Policją i organami kontroli celnej. W ocenie Rzecznika, dla pełnego obrazu sytuacji i podjęcia

¹⁴¹ Informacja RPO za 2006 r., str. 75

¹⁴² RPO-529191-II/06 z 2 kwietnia 2007 r.

ewentualnych działań prewencyjnych, konieczne jest ustalenie, które leki mogą służyć do popełniania wymienionych czynów oraz na ile i jak są one dostępne dla przeciętnego nabywcy. Zbadanie wskazanego zjawiska jest według Policji bardzo trudne, bowiem pokrzywdzeni rzadko zgłaszają organom ścigania fakt popełnienia przestępstwa, lub robią to zbyt późno, aby można było ustalić, działaniu jakiej substancji zostali poddani.

W odpowiedzi Główny Inspektor Farmaceutyczny podkreślił¹⁴³, że substancje lub produkty lecznicze zawierające substancje psychotropowe lub środki odurzające podlegają w Polsce kontroli, co sprawia, że nie są łatwo dostępne dla przeciętnego odbiorcy. Wskazuje to na fakt, że środki używane przez przestępców prawdopodobnie pochodzą z nielegalnych źródeł, kradzieży lub przemytu. Główny Inspektor Farmaceutyczny nadzoruje legalny obrót produktami leczniczymi zawierającymi w składzie substancje kontrolowane. W związku z powyższym nie jest w posiadaniu danych na temat zjawiska sygnalizowanego przez Rzecznika. Jednocześnie Główny Inspektor Farmaceutyczny zadeklarował chęć nawiązania współpracy z odpowiednimi instytucjami w przedmiotowym zakresie, gdyby pomoc Inspektoratu okazała się przydatna lub niezbędna w eliminowaniu skali omawianego procederu.

Natomiast Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych przekazał¹⁴⁴ Rzecznikowi szczegółową listą substancji (leków), które mogą być używane przez sprawców przestępstw (tzw. pigułek gwałtu i rozboju) i wyjaśnienie, w jaki sposób są one stosowane. Lista ta została przekazana¹⁴⁵ przez Rzecznika do wykorzystania Policji.

W związku z pojawiającymi się informacjami o łatwej dostępności na „czarnym rynku” środków psychoaktywnych używanych do rozbojów czy też wymuszania aktów seksualnych, oraz wobec faktu, że Zgromadzenie Rady Europy wezwało do podjęcia stanowczych działań w celu wyeliminowania tych substancji z rynku, Rzecznik zwrócił się¹⁴⁶ do Komendanta Głównego Policji o przedstawienie informacji o

¹⁴³ Pismo z 13 kwietnia 2007 r.

¹⁴⁴ Pismo z 10 lipca 2007 r.

¹⁴⁵ RPO-529191-II/06 z 10 sierpnia 2007 r.

¹⁴⁶ RPO-529191-II/06 z 10 sierpnia 2007 r.

podejmowanych i projektowanych działaniach w tej sprawie oraz o informacje, czy do Polski faktycznie dociera coraz większa ilość paranarkotyków oraz nowych substancji oszałamiających używanych do popełniania szeregu przestępstw i czy ma to związek z niedostatecznymi uregulowaniami prawnymi.

Komendant Główny Policji poinformował¹⁴⁷, że substancje wykorzystywane przez sprawców do popełniania m.in. przestępstw rozbojów, czy też wymuszania aktów seksualnych, w większości pochodzą z nielegalnego źródła lub pozyskiwane są w nielegalny sposób z legalnego rynku obrotu farmaceutykami (np. poprzez sfałszowanie recepty). Działania Policji, podejmowane w zakresie zahamowania i zwalczania przestępstw popełnianych „przy użyciu substancji chemicznych”, są identyczne jak w zakresie zwalczania przestępczości narkotykowej. Wszelki nielegalny obrót substancjami, które w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁴⁸, zostały umieszczone na liście substancji psychotropowych, traktowany jest i ścigany tak samo, jak w przypadku narkotyków. Natomiast obrót i wytwarzanie substancji, które podlegają regulacjom ustawy Prawo farmaceutyczne¹⁴⁹, kwalifikowany jest jako przestępstwo spenalizowane w rozdziale 9 wskazanej ustawy. Policja przywiązuje duże znaczenie do informowania społeczeństwa o tego rodzaju zagrożeniach między innymi na stronach internetowych Komendy Głównej Policji pojawił się materiał informujący o konieczności zachowania ostrożności wobec używania przez sprawców przestępstw tzw. pigułki gwałtu.

Rzecznik zwrócił się¹⁵⁰ również do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii z prośbą o poinformowanie, czy kwestia ograniczenia procederu używania przez sprawców przestępstw tzw. „pigułki gwałtu i rozboju” znalazła swoje odzwierciedlenie w działaniach edukacyjnych, zwłaszcza na poziomie szkół średnich oraz czy planowane jest przeprowadzenie kampanii społecznych, poświęconych propagowaniu wiedzy na temat zagrożeń związanych z działalnością sprawców

¹⁴⁷ Pismo z 27 sierpnia 2007 r.

¹⁴⁸ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485).

¹⁴⁹ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 126, poz. 1381).

¹⁵⁰ RPO-529191-II/06 z 10 sierpnia 2007 r.

przestępstw polegającą m.in. na podstępym podawaniu swym ofiarom nieznanymi substancji psychoaktywnych.

Po wystąpieniu Rzecznika, Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii zleciło przeprowadzenie kampanii społecznej pt. „Pilnuj drinka”. Zamierzeniem akcji jest zwrócenie uwagi bywalców imprez i dyskotek na problem. W klubach w największych miastach i regionach turystycznych Polski zawisły plakaty ostrzegające.

3. Zapewnienie pokrzywdzonym uprawnień procesowych w postępowaniu sądowym.

Rzecznik zwrócił się¹⁵¹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego, polegającej na wprowadzeniu unormowania nakładającego na sąd obowiązek informowania pokrzywdzonych, na ich wniosek, o przebiegu postępowania karnego oraz o treści podejmowanych istotnych dla nich decyzji procesowych, a nadto doręczania pokrzywdzonemu, nawet wówczas gdy nie ma statusu oskarżyciela posiłkowego, orzeczenia kończącego postępowanie jurysdykcyjne. W listach kierowanych do Rzecznika wielokrotnie podejmowane były problemy z realizacją uprawnień procesowych ofiar przestępstw w toku postępowania karnego. Zdaniem Rzecznika istnieje konieczność dostosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego do wymogów Unii Europejskiej, a dokładnie do art. 4 Decyzji Ramowej Rady UE w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym¹⁵², zgodnie z którym każde Państwo Członkowskie zapewnia, aby ofiary które wyrażą takie życzenie, były informowane o istotnych czynnikach umożliwiających im zapoznanie się z przebiegiem postępowania karnego, z wyjątkiem przypadków szczególnych, w których mogłoby to niekorzystnie wpłynąć na właściwe prowadzenie sprawy, a także o wyroku sądowym.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował¹⁵³, że o ile w postępowaniu przygotowawczym pokrzywdzony jest z mocy prawa stroną i przysługują mu wszystkie

¹⁵¹ RPO-547812-II/06 z 14 marca 2007 r.

¹⁵² Decyzja Ramowa Rady UE z 15 marca 2001 r. (2001/220/WSiSW).

¹⁵³ Pismo z 22 maja 2007 r.

stosowne uprawnienia procesowe (art. 299 Kpk), to w postępowaniu sądowym zyskuje status strony, jeśli występuje w charakterze oskarżyciela posiłkowego, oskarżyciela prywatnego lub powoda cywilnego. Ofiara może być zainteresowana uzyskaniem określonej informacji na temat postępowania sądowego (w szczególności wyroku), z różnych powodów nie wyrażając równocześnie życzenia przyjęcia roli strony.

Dlatego też w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości, w art. 6 dodano § 2 nakładający na organy procesowe dodatkowy obowiązek pouczenia pokrzywdzonego o przysługujących mu prawach. W art. 157 wprowadzono obowiązek bezpłatnego wydania pokrzywdzonemu na jego żądanie odpisu każdego orzeczenia, a także jego uzasadnienia (jeżeli zostało sporządzone) oraz odpisu orzeczenia kończącego postępowanie w danej instancji, wydanego w sprawie rozpoznawanej z wyłączeniem jawności ze względu na ważny interes państwa (bez uzasadnienia). Projekt art. 157 § 4 przewiduje, że nie można odmówić pokrzywdzonemu zezwolenia na sporządzenie odpisu protokołu czynności, w której uczestniczył lub miał prawo uczestniczyć, jak również dokumentu pochodzącego od niego lub sporządzonego z jego udziałem.

Nowelizacja przewiduje nowy rozdział 32a „Zabezpieczenie z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej”. Instytucja ta tworzy mechanizm prowadzący do poprawy sytuacji osoby pokrzywdzonej przestępstwem, która doznała szkody majątkowej, lub w szczególności, uszczerbku zdrowotnego, w wyniku czynu sprawcy, którego skutki są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej, lub takim obowiązkowym ubezpieczeniem objęte być powinny. Projekt nowelizacji został skierowany na posiedzenie Komitetu Rady Ministrów.

4. Ochrona ofiar przemocy w rodzinie.

Od kilku lat Rzecznik zabiega o rozpowszechnienie w praktyce zasady stosowania zakazu zbliżania się oskarżonego do pokrzywdzonego w sprawach o znęcanie – w sytuacji zagrożenia dalszą przemocą, tak aby to oskarżony był zobowiązany do opuszczenia zajmowanego wspólnie z

pokrzywdzonym lokalu. Rzecznik postulował¹⁵⁴ zmianę art. 275 § 2 Kpk w celu wyraźnego wskazania, że dozór policyjny może być połączony z zakazem zbliżania się. Problem ten miał być rozwiązany dzięki wprowadzeniu w życie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁵⁵. Niestety z wniosków, które w 2007 r. wpłynęły do Rzecznika od osób pokrzywdzonych wynika, że ofiary przestępstw wciąż muszą ratować się ucieczką z własnego domu, a organy postępowania nie podejmują żadnych działań w celu zapewnienia im bezpieczeństwa w toku postępowania karnego, mimo możliwości prawnych. Nie jest niestety powszechną praktyką dbanie przez prokuratorów o prawnie chronione interesy pokrzywdzonego, w tym prawo do ochrony wynikające m.in. z art. 8 Decyzji Ramowej Rady UE w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym.¹⁵⁶ Rzecznik, mając na względzie dane otrzymane z sądów apelacyjnych oraz fakt wpływania kolejnych wniosków osób pokrzywdzonych przestępstwem znęcania, zwrócił się¹⁵⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia działań w celu zapewnienia efektywnej ochrony ofiarom przemocy.

W odpowiedzi poinformowano¹⁵⁸ Rzecznika, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wprowadziła dodatkowo możliwość orzeczenia przez sąd wobec skazanego z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności, obowiązku powstrzymywania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym oraz obowiązku opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 72 § 1 pkt. 7a i 7b Kk). Orzeczenia takie zapadają coraz częściej.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 powołanej ustawy, jeżeli zachodzą przesłanki dla zastosowania tymczasowego aresztowania wobec oskarżonego o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec członka rodziny, sąd może zamiast tymczasowego aresztowania zastosować dozór Policji, pod warunkiem, że oskarżony opuści lokal zajmowany wspólnie z pokrzywdzonym, w wyznaczonym przez sąd

¹⁵⁴ Informacja RPO za 2006 r. str. 77

¹⁵⁵ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 180, poz. 1493).

¹⁵⁶ Decyzja z 15 marca 2001 r.

¹⁵⁷ RPO-453872-II/03 z 3 lipca 2007 r.

¹⁵⁸ Pismo z 3 sierpnia 2007 r.

terminie i określi miejsce pobytu. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 2 w razie opuszczenia lokalu, o którym mowa w ust. 1, ograniczenie przewidziane w art. 275 § 2 Kpk może także polegać na powstrzymaniu się od kontaktu z pokrzywdzonym w określony sposób. „Warunkowy dozór Policji” jest środkiem fakultatywnym, stosowanym wyłącznie przez sąd w stosunku do oskarżonego, w sytuacji spełnienia przesłanek do zastosowania tymczasowego aresztowania. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace nad nowelizacją Kodeksu postępowania karnego zmierzającą do wprowadzenia tego środka do katalogu środków zapobiegawczych. Planowana regulacja zapewni sięgnięcie po ten środek prokuratorowi w toku postępowania przygotowawczego.

Wobec faktu podjęcia przez Radę Ministrów ponownej pracy nad Kodeksem postępowania karnego, po wyborach parlamentarnych w 2007 r., Rzecznik wystąpił¹⁵⁹ ponownie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie konieczności zadbania o ochronę pokrzywdzonych znęcaniem w toku postępowania karnego, poprzez zmianą art. 275 § 2 Kodeksu postępowania karnego oraz w sprawie wadliwej praktyki procesowej w sprawach dotyczących czynu z art. 207 § 1 Kodeksu karnego.

5. Uchylenie tajemnicy bankowej w postępowaniach o niektóre wykroczenia.

W 2007 r. Rzecznik podjął do analizy kwestię granic tajemnicy bankowej, a w szczególności, czy tajemnica ta uniemożliwia ustalenie personaliów sprawcy wykroczenia drogowego, prowadzącego pojazd przewłaszczony na bank, tytułem zabezpieczenia kredytu. Powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego¹⁶⁰ Rzecznik wskazał, iż obecnie obowiązujące przepisy nie zezwalają na uchylenie tajemnicy bankowej w takiej sytuacji. Osoba pokrzywdzona wykroczeniem nie będzie mogła domagać się odszkodowania od sprawcy lub firmy ubezpieczeniowej, nie znając odpowiednich danych. Z kolei jednak Główny Inspektorat Nadzoru Bankowego przedstawił pogląd, iż w przypadku przewłaszczenia na bank

¹⁵⁹ RPO-453872-II/03 z 16 stycznia 2008 r.

¹⁶⁰ Uchwała SN z 23 maja 2006 r. (I KZP 4/06).

samochoду tytułem zabezpieczenia udzielonego kredytu, bank może przekazać Policji dane dotyczące użytkownika pojazdu, przy czym informacja nie może dotyczyć samej czynności bankowej, na podstawie której bank stał się właścicielem pojazdu, a jedynie tego, kto jest jego użytkownikiem. Zdaniem Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego rozwiązaniem problemu byłaby nowelizacja Prawa bankowego. Rzecznik zwrócił się¹⁶¹ do Ministra Finansów z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku i ewentualnie podjętych działaniach.

W odpowiedzi poinformowano¹⁶² Rzecznika, że do Ministerstwa Finansów, w ramach uzgodnień międzyresortowych, wpłynął w kwietniu 2007 r. projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo bankowe, przygotowany w MSWiA. Zaproponowano w nim nowelizację art. 105 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo bankowe, poprzez dodanie nowego przepisu, na podstawie którego Policja będzie mogła żądać od banku udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową na potrzeby postępowania wyjaśniającego w sprawach o wykroczenia, w zakresie określonym w art. 78 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Ponadto, Dyrektor Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹⁶³ Rzecznika, iż Ministerstwo skierowało ponownie, w styczniu 2008 r. projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, do uzgodnień międzyresortowych z terminem na zgłaszanie uwagi i propozycji do dnia 17 stycznia 2008 r. Projekt ustawy został także przedłożony Prezesowi Narodowego Banku Polskiego – w celu wyrażenia opinii.

6. Handel ludźmi.

Handlem ludźmi jest to werbowanie, transport, transfer, przechowywanie, przyjmowanie, przejmowanie osoby, przekazywanie lub przyjmowanie kontroli nad osobą w zamiarze jej wykorzystania lub ułatwienia popełnienia wobec tej osoby przestępstwa przeciwko wolności lub wolności seksualnej i obyczajności. Wykorzystanie oznacza, w szczególności, eksploatację innej osoby w prostytucji lub pornografii, w

¹⁶¹ RPO-535813-II/06 z 12 kwietnia 2007 r.

¹⁶² Pismo z 11 maja 2007 r.

¹⁶³ Pismo z 8 stycznia 2008 r.

żebractwie, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym lub połączonych z poniżającym lub niehumanitarnym traktowaniem, albo w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów z naruszeniem przepisów ustawy.

Do Rzecznika wpływają 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. Organizacje te wskazywały na problem uznawania przez organy ścigania, że dany czyn nie może zostać potraktowany jako przestępstwo tylko z tego względu, że treść art. 253 § 1 Kk jest nieprecyzyjna. Obowiązek zdefiniowania w polskim prawie „handlu ludźmi” wynika z treści Decyzji Ramowej Rady UE¹⁶⁴, a także ratyfikowanego przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka¹⁶⁵ oraz Protokołu z Palermo¹⁶⁶.

Kolejnym zagadnieniem jest kwestia implementacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji Praw Dziecka dotyczącego handlu dziećmi, prostytucji i pornografii dziecięcej, zawierającego definicję handlu dziećmi. Obowiązujący Kodeks karny nie zapewnia pełnej ochrony przed wykorzystywaniem seksualnym małoletnich między 15 a 18 rokiem życia. Ratyfikacja Protokołu oznacza konieczność poszerzenia ochrony dzieci m.in. w sferze karalności pornografii dziecięcej, dziecięcej prostytucji, przez objęcie ochroną małoletnich aż do ukończenia 18 roku życia, zgodnie z definicją dziecka przyjętą w art. 1 Konwencji Praw Dziecka. Rzecznik postuluje zmianę art. 253 Kodeksu karnego, którego podział powinien przebiegać według wieku pokrzywdzonego, a nie celu czynu oraz aby wyodrębnić handel dziećmi, nie zawężając go jedynie do kwestii nielegalnych adopcji dzieci. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁶⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informacje dotyczące stanu dostosowania polskiego prawa do zaleceń Protokołu fakultatywnego do Konwencji Praw Dziecka.

¹⁶⁴ Decyzja z 19 lipca 2002 r. (2002/629/WSiSW).

¹⁶⁵ Protokół z 25 maja 2000 r.

¹⁶⁶ Protokół z 12 grudnia 2000 r.

¹⁶⁷ RPO-547813-II/06 z 10 maja 2007 r.

W odpowiedzi uznano¹⁶⁸ za konieczne wprowadzenie do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” i poinformowano Rzecznika, że jest to zadanie, którego realizacja zaplanowana jest w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi na lata 2007-2008. W międzyczasie do Sejmu został przekazany rządowy projekt¹⁶⁹ ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, do którego podczas prac w komisji wprowadzono propozycję definicji handlu ludźmi. Prace nad projektem nie zostały jednak zakończone. Tym samym obowiązek zdefiniowania w polskim prawie handlu ludźmi nie został spełniony.

Rzecznik zwrócił się¹⁷⁰ ponownie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań w kierunku proponowanym w poprzednim wystąpieniu.

7. Ochrona świadków.

W prasie ukazała się¹⁷¹ publikacja, w której poruszono kwestię nieskutecznej policyjnej ochrony świadków zagrożonych przez przestępców, wynikającej z bagatelizowania zagrożenia przez Policję i znikomej wiedzy funkcjonariuszy Policji o treści instrukcji Komendanta Głównego Policji dotyczącej ochrony świadków. W artykule poruszono również problem wadliwej procedury przyjmowania zgłoszeń zdarzeń wymagających natychmiastowej reakcji Policji oraz uciążliwej dla świadków procedury. Do Rzecznika również wpływały skargi osób, które wskazywały na nieefektywne przesłuchiwanie, przekraczające racjonalne ramy czasowe i łączące się z koniecznością ponawiania tej czynności dowodowej. Rzecznik zwrócił się¹⁷² do Komendanta Głównego Policji z prośbą o ustosunkowanie się do kwestii wskazanych w wymienionej publikacji i powiadomienie o podejmowanych, a także planowanych działaniach w tej sprawie.

¹⁶⁸ Pismo z 8 czerwca 2007 r.

¹⁶⁹ Druk nr 1958.

¹⁷⁰ RPO-547813-II/06 z 21 grudnia 2007 r.

¹⁷¹ „Dziennik” z 20 marca 2007 r. *Świadku ochroń się sam.*

¹⁷² RPO-555066-II/07 z 24 kwietnia 2007 r.

Komendant Główny Policji poinformował¹⁷³, że osoba zagrożona, wobec której kierowane są groźby zamachu na życie lub zdrowie tej osoby lub jej rodziny, a także mienia do niej należącego, lub mienia należącego do rodziny, może skierować stosowny wniosek do komendanta wojewódzkiego Policji, właściwego dla miejsca jej zamieszkania. Zakres i rodzaj realizowanej ochrony jest dostosowany do indywidualnych warunków i charakteru sprawy, w której występuje osoba zagrożona. W każdej komendzie wojewódzkiej policji są wyznaczeni policjanci – koordynatorzy, wykonujący zadania z zakresu ochrony osób zagrożonych. Osoby te podlegają cyklicznemu szkoleniu i doskonaleniu zawodowemu. Program doskonalenia zawodowego dla policjantów służby kryminalnej zawiera kwestie dotyczące uprawnień pokrzywdzonego i świadka, a także instytucji świadka anonimowego i sposobu postępowania z taką osobą.

Po uzyskaniu powyższych wyjaśnień Rzecznik zwrócił się ponownie¹⁷⁴ z prośbą o informację czy obowiązujące zarządzenie Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form ochrony udzielanej przez Policję osobom zagrożonym¹⁷⁵ w wystarczający sposób spełnia swoją rolę, a także czy funkcjonowanie i wiedza policyjnych koordynatorów gwarantuje skuteczną ochronę osób zagrożonych.

Komendant Główny Policji poinformował¹⁷⁶, że poziom wiedzy zawodowej oraz znajomość procedur związanych z ochroną osób zagrożonych u koordynatorów ochrony w komendach Policji, wydają się wystarczające do organizowania i prowadzenia profesjonalnych działań ochronnych. W przypadkach wyjątkowo skomplikowanych, program ochrony może być przejęty do prowadzenia przez specjalną komórkę organizacyjną Centralnego Biura Śledczego (Zarząd Ochrony Świadka Koronnego CBS KGP). Realizowane są liczne szkolenia dla policjantów przygotowujące do pełnienia służby prewencyjnej, uwzględniające także problematykę przesłuchania świadka. Podczas szkoleń omawiane są m.in. obowiązki wynikające z etyki zawodowej policjanta, metody i techniki przesłuchania jak również sytuacja prawna świadka oraz jego prawa i

¹⁷³ Pismo z 22 maja 2007 r.

¹⁷⁴ RPO-555066-II/07 z 24 września 2007 r.

¹⁷⁵ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z 15 lipca 2005 r., nr pf - 810

¹⁷⁶ Pismo z 9 października 2007 r.

obowiązki. Zajęcia praktyczne przewidują przeprowadzenie symulacji przesłuchania świadka i sporządzenie przez słuchaczy stosownej dokumentacji.

8. Bezpieczeństwo na polskich drogach.

W 2006 r. Rzecznik skierował¹⁷⁷ wystąpienie do Komendanta Głównego Policji, w którym przedstawił spostrzeżenia Komisji Europejskiej dotyczące stanu bezpieczeństwa na polskich drogach. Ponadto zwrócił się o dokonanie oceny obowiązujących uregulowań prawnych pod kątem potrzeby zainicjowania ich nowelizacji, a także wdrażania i realizacji dotychczasowych dyrektyw Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Współpraca Rzecznika z Komendantem Głównym Policji w tej dziedzinie zaowocowała wprowadzeniem uregulowań, które mają wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Dokonano m.in. nowelizacji art. 51 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.¹⁷⁸ Jednym z głównych problemów, na które napotykała wówczas Policja i Straż Miejska były między innymi długotrwałe procedury związane z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia zarejestrowane przy pomocy fotoradarów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁷⁹ o poinformowanie o podejmowanych i planowanych działaniach w tym zakresie.

Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował¹⁸⁰, że w Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego powstał projekt tzw. ustawy fotoradarowej, w znacznej części zmodyfikowany w Komendzie Głównej Policji. Zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powstanie zespół specjalistów, którzy poprowadzą w tej kwestii dalsze prace przygotowawcze. Zagraniczne sądy nadsyłają bezpośrednio do polskich starostów prawomocne orzeczenia o zakazie prowadzenia pojazdów, które zapadły poza granicami Polski w stosunku do polskich obywateli, celem ich wykonania. Niestety, w obecnym stanie prawnym brak jest możliwości, aby w takim trybie orzeczenie zagraniczne

¹⁷⁷ Informacja RPO za 2006 r., str. 79

¹⁷⁸ Dz.U. Z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.

¹⁷⁹ RPO-526078-II/06 z 04 lipca 2007 r.

¹⁸⁰ Pismo z 3 sierpnia 2007 r.

w Polsce bezpośrednio egzekwować. W odpowiedzi wskazano również na ograniczenia, a niekiedy wręcz brak narzędzi do egzekwowania naruszeń przepisów ruchu drogowego np. gdy kierowca posługuje się prawem jazdy wydanym przez inne państwo. Ponadto obowiązujące uregulowania nie dają Policji, jak również Straży Miejskiej, uprawnień do sankcjonowania na drogach wewnętrznych przepisów porządkowych, i niestety brak przesłanek wskazujących na to, by problem ten miał być w najbliższym czasie rozwiązany.

9. Ochrona przed cyberprzemocą

W roku 2007 Rzecznik podjął działania mające na celu zablokowanie portalu internetowego RedWatch, do którego prowadzenia, zgodnie z informacjami prasowymi, przyznaje się faszystowska organizacja Blood and Honour. Do prokuratury prowadzącej sprawę internetowej strony oraz jednej z komend wojewódzkich Policji, w obszarze której działania mieszkają niektórzy pokrzywdzeni, zostały skierowane wystąpienia¹⁸¹ m.in. w sprawie konieczności ochrony osób wskazywanych na stronie ReadWatch jako „wrogów rasy”.

Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że wymieniona strona internetowa, umiejscowiona jest na serwerze w Stanach Zjednoczonych, gdzie publiczne propagowanie ustroju faszystowskiego i nawoływanie do przemocy i groźby oraz nienawiści na tle etnicznym i rasowym nie są uznawane za przestępstwa. Czyny te mieszczą się w granicach wolności słowa gwarantowanej przez Pierwszą Poprawkę do Konstytucji Stanów Zjednoczonych. W związku z powyższym, w ocenie Prokuratury nie ma możliwości zrealizowania wniosku o międzynarodową pomoc prawną i ustalenia u administratora serwera danych osób, które rejestrowały i modyfikowały przedmiotową stronę, jak również podjęcia działań zmierzających do jej zamknięcia. Zaakceptowanie takiego stanu rzeczy w ocenie Rzecznika, oznacza akceptację nawoływania do popełniania przestępstw i dalsze zagrożenie osób, których dane są prezentowane na tej stronie internetowej.

¹⁸¹ RPO-554485-II/07 z 6 kwietnia 2007 r. i z 29 sierpnia 2007 r.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Rzecznik nie zaprzestał działań podjętych w roku 2006, w sprawie stron internetowych równie szkodliwych, tj. promujących tzw. „dobrą” pedofilię. Tylko w roku 2007 do prokuratury prowadzącej sprawę rozpowszechniania treści pornograficznych z udziałem osób małoletnich za pomocą sieci internetowej oraz w sprawie publicznego pochwalania popełnienia przestępstwa określonego w art. 200 Kk Rzecznik skierował trzy wystąpienia dotyczące działań zmierzających do zamknięcia strony i ujęcia sprawcy¹⁸²

Analiza działań zmierzających do zamknięcia wszystkich stron wskazuje niestety na to, że nie wypracowano skutecznej ścieżki działania zmierzających zarówno w kierunku likwidacji portali internetowych (jeżeli następuje zamknięcie jednej strony, natychmiast pojawia się następna), jak i ujęcia sprawców (stwierdza się brak danych mogących umożliwić identyfikację osoby, która założyła przedmiotowe strony).

10. Nieprawidłowości w postępowaniach przygotowawczych

a) Odnośnie do problemu dotyczącego prawa obywateli do szybkiego i rzetelnego postępowania przygotowawczego, Rzecznik otrzymał odpowiedź¹⁸³, na wystąpienie skierowane jeszcze w 2006 r., w której Minister Sprawiedliwości zapewnił Rzecznika, iż rozważy podjęcie działań w kierunku oceny możliwości wprowadzenia do polskiego porządku prawnego środka polegającego na uruchomieniu kontroli postępowania przygotowawczego pod kątem respektowania obowiązku wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sprawa ta jest nadal monitorowana przez Rzecznika.

Rzecznik postuluje wprowadzenie podobnego środka mającego na celu przeciwdziałanie przewlekłości postępowania przygotowawczego, jakim dysponują strony w postępowaniu przed sądem. Na podstawie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁸⁴ wprowadzony został do polskiego systemu prawnego środek, który może zostać

¹⁸² RPO-532932-II/06 z 12 marca 2007 r., z 13 sierpnia 2007 r. i z 19 grudnia 2007 r.

¹⁸³ Pismo z 1 marca 2007 r. w sprawie RPO-546847-II/06.

¹⁸⁴ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1843)

wykorzystany przez stronę postępowania, nie tylko zresztą karnego, w przypadku, gdy w jej ocenie doszło do naruszenia tego prawa na skutek działania lub beczynności sądu. Wprowadzenie tego środka czyniło zadość wymogom art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z którego Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wywiódł w orzeczeniu¹⁸⁵ w sprawie Kudła przeciwko Polsce potrzebę zapewnienia oskarżonemu skutecznego środka odwoławczego w przypadku przewlekłości postępowania przed sądem.

Unormowania ustawy odnoszą się jednak ściśle do wskazanego wyżej uprawnienia wynikającego z Konstytucji i Konwencji. Daje mianowicie stronom postępowania instrument, który może być użyty wyłącznie w przypadku nieuzasadnionej przewlekłości postępowania sądowego.

Wpływające do Rzecznika skargi w tej materii wskazują, iż także w tej fazie procesu karnego nierzadko dochodzi do przewlekłości postępowania nieznajdującej usprawiedliwienia w złożonym charakterze sprawy, jej wielowątkowości lub też w innych, istotnych przyczynach.

Konieczność zwracania się przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego śledztwo o przedłużenie czasu jego trwania powoduje – niejako automatycznie – oceną prawidłowości i terminowości wykonywanych w jego toku czynności przez prokuratora nadrzędnego. Wydaje się, iż jeśli chodzi o postępowanie przygotowawcze, to w obecnie obowiązującym stanie prawnym, jego strony – a zatem także osoby pokrzywdzone przestępstwem mające z mocy prawa status strony w postępowaniu przygotowawczym – nie mają zapewnionego „skutecznego środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

b) W okresie objętym informacją, Rzecznik skierował 85 wystąpień do Prokuratorów Okręgowych, Apelacyjnych i Prokuratury Krajowej a także do Prokuratora Generalnego, w związku z wnioskami osób pokrzywdzonych przestępstwem kwestionujących podstawy formalno-prawne postanowień urzędów prokuratorskich o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego. Krytyczne uwagi zawarte w

¹⁸⁵ Orzeczenie z 26 października 2000 r. nr 302/10/969

wystąpieniach dotyczyły w szczególności postanowień zapadłych w sprawach wypadków drogowych, niepowodzeń w leczeniu i innych czynów, których skutkiem był zgon lub poważny uszczerbek na zdrowiu, a także postępowań w sprawach o przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece a także przeciwko mieniu. Analiza akt prawomocnie zakończonych postępowań przygotowawczych przeprowadzona w Biurze Rzecznika bądź też, w trybie art. 12 pkt 2 ustawy o Rzeczniku, przez prokuratorów nadrzędnych, wielokrotnie doprowadzała do stwierdzenia, iż postępowania przygotowawcze kończone były przedwcześnie. W konsekwencji niezbędne było podejmowanie prawomocnie zakończonych postępowań lub ich uzupełnianie. Najczęstsze uchybienia to nadal – niewyczerpanie inicjatywy dowodowej, błędna ocena dowodów, nierespektowanie procesowych uprawnień pokrzywdzonego oraz przewlekłość postępowania. Rzecznik konsekwentnie zwracał się z prośbą o ocenę realizacji zaleceń skierowanych do prokuratorów apelacyjnych w piśmie Prokuratora Krajowego z dnia 25 lutego 2003 r. oraz informację o działaniach zmierzających do wyegzekwowania pełnego przestrzegania przez organy prokuratury wszystkich standardów procesowych w omawianych sprawach.

Jako egzemplifikacja problemu może posłużyć sprawa, w której Rzecznik skierował¹⁸⁶ wystąpienie do Prokuratora Generalnego o rozważenie możliwości skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 328 § 1 Kpk i uchylenie prawomocnego postanowienia Prokuratora Prokuratury Rejonowej w M. z dnia 30 listopada 2006 r.¹⁸⁷ o umorzeniu śledztwa przeciwko Arkadiuszowi K. podejrzanemu o popełnienie przestępstwa znęcania się fizycznego i psychicznego nad żoną Izabellą K.

W ocenie Rzecznika analiza akt prokuratorskich pozwala stwierdzić, iż umorzenie postępowania było niezasadne. Dokonana przez Prokuratora ocena materiału dowodowego utrwalonego w niniejszej sprawie została bowiem dokonana z rażącym i mającym istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia naruszeniem dyspozycji art. 7 Kpk. Nadto, nie zostały

¹⁸⁶ RPO-548972-II/07 z 26 listopada 2007 r.

¹⁸⁷ Ds. 2208/06

zbadane wszystkie okoliczności sprawy w następstwie pominięcia przez prokuratora dostępnych źródeł dowodowych.

Rzecznik zwrócił się o rozważenie uchylenia prawomocnego postanowienia o umorzeniu śledztwa i wydanie polecenia Prokuratorowi Rejonowemu kontynuowania postępowania przygotowawczego w celu uzupełnienia materiału dowodowego i dokonania jego oceny zgodnie z dyrektywami zawartymi w powołanym wyżej art. 7 Kpk.

W odpowiedzi¹⁸⁸, Prokurator Generalny poinformował, iż w pełni podziela zarzuty i wnioski zawarte we wniosku, dlatego też uchylił kwestionowane prawomocne postanowienie Prokuratora Prokuratury Rejonowej.

¹⁸⁸ Pismo z 13 grudnia 2007 r.

7. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli

A. Wolność słowa i prawo do informacji

Wolność słowa jest jednym z fundamentów demokracji. Swój najpełniejszy wymiar zyskuje wtedy, gdy korzystanie z niej wiąże się z odpowiedzialnością, zarówno tą wynikającą z prawa cywilnego lub karnego, ale także moralną. Musi być ona zakorzeniona w wysokich standardach etycznych świata mediów, w dojrzałej kulturze politycznej, w powszechnej kulturze prawnej społeczeństwa.

Budowa państwa prawnego wymaga szerokiej troski o przestrzeganie i umacnianie wolności mediów, o ich pluralizm polityczny, o wolność słowa pracujących w mediach dziennikarzy. Wszelkie próby ograniczania tej wolności powinny być od razu likwidowane. Nie wolno jednak przy tym zapominać o koniecznej odpowiedzialności za słowo.

1. Odpowiedzialność karna za publiczne pomawianie Narodu Polskiego o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie.

Rzecznik wniósł¹⁸⁹ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 37 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów¹⁹⁰ z art. 54 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis wprowadził do Kodeksu karnego art. 132a w następującym brzmieniu: „Kto publicznie pomawia Naród Polski o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Stosownie do art. 54 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Znaczenie wolności słowa jest eksponowane w orzecznictwie Trybunału

¹⁸⁹ RPO-545868-II/06 z 15 stycznia 2007 r.

¹⁹⁰ Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1592).

Konstytucyjnego. W jednym z wyroków¹⁹¹ Trybunał uznał, że „(...) swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostki. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne”.

Natomiast art. 73 Konstytucji gwarantuje każdemu wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

Zarówno wolność słowa, jak też wolność badań naukowych mogą podlegać ograniczeniom, które jednak powinny odpowiadać warunkom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, fakty z najnowszej historii Polski powinny podlegać ocenie naukowej historyków, a nie ocenie prokuratorskiej. Bezpośrednim skutkiem wejścia w życie art. 132a Kodeksu karnego może być zaniechanie bądź ograniczenie prowadzenia badań naukowych nad najnowszą historią Polski.

2. Udzielanie przez sądy zabezpieczenia powództwa polegającego na zakazie publikacji w sprawach o ochronę dóbr osobistych z udziałem prasy.

Rzecznik wniósł¹⁹² do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 755 § 2 ustawy - Kodeks postępowania cywilnego z art. 14 oraz 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 755 § 2 Kpc stanowi, że w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych, sąd odmówi udzielenia zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji, jeżeli zabezpieczeniu sprzeciwia się ważny interes publiczny. Udzielenia zabezpieczenia może żądać każda strona lub uczestnik postępowania, jeżeli uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Konsekwencją zastosowania tego przepisu jest wydanie orzeczenia zakazującego publikacji na czas trwania postępowania sądowego o osobach, których działalność z racji ich roli i sprawowanych funkcji znajduje się w centrum zainteresowania opinii publicznej.

¹⁹¹ Wyrok TK z 23 marca 2006 r. (sygn. Akt K 4/06, OTK z 2006 r. Nr 3/A, poz. 32).

¹⁹² RPO-513931-I/05 z 27 lutego 2007 r.

Ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych mogą być wprowadzane, ale w zakresie niezbędnym i muszą być traktowane w kategoriach wyjątków. Tymczasem kwestionowany przepis odwraca tę zasadę. W trosce o ochronę praw i wolności innych osób, ustawodawca w art. 755 § 2 Kpc jako zasadę ustanowił zakaz publikacji. Od tej zasady sąd może odstąpić wyjątkowo i to nie w imię wolności wypowiedzi, lecz ważnego interesu publicznego. Zdaniem Rzecznika konstrukcja zawarta w art. 755 § 2 Kpc stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności słowa. Powoduje on bowiem, iż sfera wolności wypowiedzi przekształcona zostaje w prawo reglamentowane. Korzystanie z wolności słowa przez prasę i możliwość swobodnej publikacji możliwe jest tylko w wyjątkowych sytuacjach. W ocenie Rzecznika ustawodawca nie wziął pod uwagę, że podstawową rolą prasy jest działanie w szeroko rozumianym interesie publicznym i polega ona na informowaniu opinii publicznej o aktualnych sprawach, doniosłych z punktu widzenia obywatela i społeczeństwa obywatelskiego. Zasadą powinno być domniemanie, że każdej publikacji prasowej przyświeca działanie właśnie w interesie publicznym, zaś orzeczenie sądowe w przedmiocie zakazu publikacji winno być stosowane powściągliwie i tylko w wyjątkowych sytuacjach.

3. Zasady publikowania przez redaktora naczelnego sprostowania lub odpowiedzi.

Rzecznik wniósł¹⁹³ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że przepis art. 46 ust. 1 w zw. z art. 31, art. 32 ust. 1–6 oraz art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo prasowe¹⁹⁴ jest niezgodny z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji przez to, iż nie definiuje pojęcia sprostowania i odpowiedzi oraz nie precyzuje okoliczności, w których redaktor naczelny ma obowiązek odmowy opublikowania sprostowania lub odpowiedzi, przewiduje sankcję karną za odmowę opublikowania odpowiedzi lub

¹⁹³ RPO-554612-II/07 z 07 września 2007 r.

¹⁹⁴ Ustawa z 26 stycznia 1984 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 24, Dz. U z 1988 r. Nr 41, poz. 324, Dz.U. z 1989 Nr 34, poz. 187, Dz.U. z 1990 r. Nr 29, poz. 173, Dz.U. z 1991 r. Nr 100, poz. 442, Dz.U. z 1996 r., Nr 114, poz. 542, Dz.U. z 1997 r., Nr 121, poz. 770, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Dz.U. z 1999 r., Nr 90, poz. 999, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, Dz.U. z 2002, Nr 153, poz.1271, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590; zm. wyn. z: Dz.U. z 2004, Nr 111, poz. 1181, Dz.U. z 2005, Nr 39, poz. 377).

sprostowania bądź też opublikowanie takiego sprostowania lub odpowiedzi wbrew warunkom określonym w ustawie.

Przepisy art. 31, 32 i 33 ustawy – Prawo prasowe, nakładają na redaktora naczelnego określone obowiązki związane z opublikowaniem sprostowania lub odpowiedzi. Przepis art. 31 ustawy nakłada ten obowiązek na redaktora naczelnego. Art. 32 ustawy określa reguły publikacji odpowiedzi lub sprostowania (termin, formę graficzną i objętość, zakaz wprowadzania skrótów bez zgody wnioskodawcy, a także zakaz komentowania tekstu). Natomiast przepis art. 33 określa powinności redaktora naczelnego w sytuacji, gdy nadesłany tekst ze względów formalnych lub merytorycznych nie spełnia wymogów stawianych sprostowaniu lub odpowiedzi.

Kwestie związane z zagrożeniem sankcją karną działań polegających na niedopełnieniu obowiązku opublikowania sprostowania lub odpowiedzi wynikającego z art. 31 prawa prasowego lub też opublikowanie sprostowania lub odpowiedzi wbrew warunkom wskazanym w art. 32 prawa prasowego reguluje przepis art. 46 prawa prasowego, który ma charakter odsyłający (blankietowy).

Zdaniem Rzecznika przepisy te są niezgodne z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji. Wynikająca z art. 42 ust. 1 Konstytucji reguła określoności normy karnej nakazuje ustawodawcy takie zdefiniowanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo nie budziło wątpliwości, czy określone zachowanie w konkretnej sytuacji wypełnia te znamiona. Ustawa wprowadzając sankcję w przypadku zachowań zabronionych musi dawać jednostce pewność co do tego, czy konkretne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził już¹⁹⁵, iż pojęcia „sprostowania i odpowiedzi” nie zostały zdefiniowane w sposób jednoznaczny w przepisach prawa prasowego. Ponadto ustawodawca nie sformułował przesłanek o charakterze formalnym (np. tytuł pisma) czy materialnym (treść pisma), które pozwoliłyby jednoznacznie ustalić czy nadesłana do redakcji wypowiedź jest sprostowaniem czy odpowiedzią. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że

¹⁹⁵ Wyrok TK z 05 maja 2004 r. (sygn. P 2/03).

rzadko kiedy pismo nadesłane ma cechy tylko jednej z analizowanych form wypowiedzi. Tymczasem od rozstrzygnięcia czy nadesłany redakcji tekst jest sprostowaniem czy odpowiedzią zależy odpowiedzialność za odmowę jego publikacji, tak więc w sytuacji, gdy w ustawie nie są jasno określone definicje tych pojęć oznacza to, że ocena taka może być zakwestionowana przez zainteresowanego, który skieruje prywatny akt oskarżenia do sądu i redaktor naczelny poniesie odpowiedzialność karną ze względu na błędne uznanie tekstu za niespełniający warunków o których mowa w art. 31 prawa prasowego. W przypadku pozostałych przesłanek obligatoryjnej odmowy opublikowania sprostowania lub odpowiedzi, o których mowa w art. 33 ust.1 prawa prasowego, ewentualna odpowiedzialność redaktora naczelnego z art. 46 ust. 1 w zw. z art. 31 prawa prasowego zależy od prawidłowości dokonanej oceny tekstu nadesłanego jako sprostowanie bądź odpowiedź. Fakt bowiem, czy takie sprostowanie lub odpowiedź zawierają treść karalną lub naruszają dobra osób trzecich (art. 33 ust. 1 pkt 2 prawa prasowego), względnie czy ich treść lub forma jest niezgodna z zasadami współżycia społecznego (art. 33 ust. 1 pkt 3 prawa prasowego) nie musi być w konkretnym przypadku oczywisty. Ustawodawca zakłada więc, że redaktor naczelny posiada odpowiednią wiedzę, w tym także prawniczą, która pozwoli mu na właściwą ocenę tekstów. Nie jest również do końca oczywista, jako przesłanka do odmowy opublikowania sprostowania lub odpowiedzi, okoliczność, że w tekście nadesłanym redakcji podważane są fakty stwierdzone prawomocnym orzeczeniem.

Powyższe rozważania pozwoliły Rzecznikowi na stwierdzenie, iż zaskarżone przepisy nie spełniają wymogu określoności normy karnej, gdyż nawet ich dokładna analiza, z uwzględnieniem poglądów orzecznictwa i doktryny nie daje obywatelowi możliwości uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania, przez co są sprzeczne z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji.

4. Dostęp do informacji publicznej

We współczesnym świecie prawo do informacji stało się trwałym elementem życia codziennego, posiadającym wartość społeczną i ekonomiczną. Rewolucja technologiczna stwarza obywatelom nowe

możliwości dostępu do informacji, które wymagają obudowy prawnej i stałego monitorowania jej użyteczności pod kątem wolności i praw człowieka. Wyrażone w art. 61 Konstytucji, prawo do informacji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej.

Od kilku lat obowiązuje w Polsce ustawa o dostępie do informacji publicznej.¹⁹⁶ Jej uchwalenie miało na celu umożliwienie jednego z fundamentalnych, dla budowy społeczeństwa obywatelskiego, praw obywateli w demokratycznym państwie – prawa do uzyskiwania informacji o działaniach władzy publicznej. Od początku regulacja ta budziła pewne wątpliwości.

Rzecznik, w oparciu o nadesłane wnioski oraz uwzględniając treść przygotowanego przez Transparency International Polska *Krajowego raportu z realizacji prawa do informacji publicznej*, skierował¹⁹⁷ wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym przedstawił postulaty mające na celu usprawnienie realizacji obywatelskiego prawa do informacji o działaniach organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Rzecznik zwrócił uwagę na kilka problemów w stosowaniu powyższej ustawy. Chodzi mianowicie o brak precyzyjnych definicji pojęć takich jak: dokument publiczny, informacja publiczna, jak również utrwalające się niewłaściwe praktyki m.in. w zakresie terminu udzielenia lub odmowy udzielenia informacji, wysokości opłat pobieranych za udostępnienie informacji, gdy organ ponosi związane z tym dodatkowe koszty oraz problemy związane z przewlekłością postępowania dotyczącego udzielania informacji. Rzecznik wskazał ponadto na budzące wątpliwości relacje ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ochronie danych osobowych¹⁹⁸, a także zasygnalizował potrzebę zmian w aktach normatywnych dotyczących informacji niejawnych oraz finansów publicznych, które sprzyjałyby przejrzystości sfery spraw publicznych. W ocenie Rzecznika istotną barierę dla realizacji prawa do informacji publicznej stanowi brak odpowiedniej w tym zakresie wiedzy zarówno

¹⁹⁶ Ustawa z 06 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁹⁷ RPO-548554-I/07 z 03 września 2007 r.

¹⁹⁸ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

obywateli, jak również administracji publicznej. Wprowadzenie ustawy nie wiązało się z szerszą akcją informowania społeczeństwa o możliwościach i zasadach korzystania z jej przepisów. Nie przeprowadzono również na szerszą skalę szkoleń pracowników administracji publicznej, co miało miejsce przy wprowadzaniu podobnych regulacji w innych krajach.

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich oraz Centrum Monitoringu Wolności Prasy w sprawie utrudniania im dostępu do informacji publicznej przez Zastępcę Prokuratora Generalnego, który uzależnił udostępnienie żądanej informacji publicznej od wykazania powodów, dla których spełnienie żądania wniosku będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W ocenie Rzecznika w tej sprawie uzależnienie udostępnienia przetworzonej informacji publicznej od wykazania „interesu publicznego” przez wnioskodawców jest co najmniej wątpliwe. Środowisko dziennikarskie jako najbardziej zainteresowane kwestiami funkcjonowania prasy w demokratycznym państwie i odpowiedzialności karnej dziennikarzy, powinno mieć dostęp do informacji, takich jak np. liczba toczących się postępowań sprawdzających oraz postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących dziennikarzy, liczba prowadzonych postępowań przeciwko dziennikarzom w związku z publikacjami prasowymi, wyniki rozstrzygnięć sądowych, aktualny stan spraw postępowań zawisłych w sądach. Informacje takie mogą wpłynąć na warunki funkcjonowania „czwartej władzy”, a w szczególności przyczynić się do ujawnienia nieprawidłowości w obowiązującym stanie prawnym, stanowiących zagrożenia dla konstytucyjnej wolności słowa. Rzecznik zwrócił się¹⁹⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie ponownego zbadania przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował²⁰⁰ o braku podstaw do zmiany zajętego w tej sprawie stanowiska. Działania podjęte przez Prokuraturę Krajową mają oparcie w przepisach ustawy o dostępie do

¹⁹⁹ RPO-545969-I/06 z 02 lutego 2007 r.

²⁰⁰ Pismo z 02 marca 2007 r.

informacji publicznej. Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich oraz Centrum Monitoringu Wolności Prasy uzyskało z Prokuratury Krajowej informację ogólną o liczbie postępowań prowadzonych przeciwko dziennikarzom oraz o zapadłych w tych sprawach rozstrzygnięciach. Materiały dotyczące poszczególnych postępowań nadesłane przez prokuratury apelacyjne zostały wykorzystane przez Prokuraturę Krajową przy sporządzeniu analizy dla potrzeb Sejmu.

5. Wolność słowa, a etyka lekarska.

Rzecznik zgłosił udział²⁰¹ w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zofii S²⁰², przedstawiając następujące stanowisko: „art. 15 pkt 1, art. 41 i art. 42 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich²⁰³ dookreślone przez art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej - w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają możliwość krytyki innego lekarza, opierającej się na prawdziwych faktach i czynionej w interesie publicznym - są niezgodne z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy ustanawiają „tameę” dla jakiegokolwiek wypowiedzi o charakterze publicznym zawierającej krytykę praktyki medycznej innej osoby, chociażby krytyka ta znajdowała oparcie w rzeczywistym stanie rzeczy i podejmowana była w interesie publicznym (np. dla dobra pacjentów). W opinii Rzecznika, regulacja ta wprowadza nieproporcjonalne ograniczenie wolności słowa, gwarantowanej przez art. 54 Konstytucji. Wolność ta jest wartością fundamentalną w demokratycznym państwie prawa i wszelkie jej ograniczenia muszą mieć szczególnie mocne i jednoznaczne uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Jest oczywiste, że lekarz ma prawo do ochrony swoich dóbr osobistych, a osoba korzystająca z wolności słowa nie może bezprawnie podważać czyjejś dobrej sławy, której ochrona jest także gwarantowana na poziomie konstytucyjnym. Jednak trudno znaleźć argumenty przemawiające za jego szczególną ochroną - szerszą niż ta, która przysługuje innym podmiotom.

²⁰¹ RPO-559391-I/07 z 12 lipca 2007 r.

²⁰² Sygn. akt SK 16/07.

²⁰³ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 158 ze zm.).

Rzecznik nie podważa faktu, iż społeczna rola służby zdrowia jest ogromnie ważna. Jednak nie można uznać, że uzasadniona i rzetelna krytyka poszczególnych lekarzy dezorganizowałaby jej właściwe funkcjonowanie. Ochronne funkcje wobec służby zdrowia mogą ewentualnie spełnić ograniczenia wolności słowa o charakterze przedmiotowym (określenie, co można mówić), a nie podmiotowym (określenie, kto może mówić). Kodeks Etyki Lekarskiej nakłada na lekarzy szczególne rygory wypowiedzi nie zważając, że to właśnie merytoryczny głos lekarzy pozwala na prowadzenie dyskusji nie na poziomie emocji, ale faktów. Kwestionowana norma może doprowadzić do tego, że debata publiczna o skuteczności danej terapii, zabiegów medycznych czy leków może napotykać istotne bariery. Wolność słowa ma w tym wypadku podwójny wymiar: jest to zarówno wolność wypowiedzenia poglądów przez lekarzy, jak i wolność pozyskiwania informacji przez ogół społeczeństwa. Informacji bardzo istotnych, dotyczących ochrony życia i zdrowia pacjentów. Potencjalny pacjent powinien dysponować możliwością wyrobienia sobie opinii o interesujących go kwestiach medycznych, chociażby w celu świadomego podjęcia decyzji o zgodzie na udzielenie mu określonych świadczeń zdrowotnych. Wobec powyższego należy stwierdzić, że kwestionowana norma nie zachowuje właściwego stosunku pomiędzy ochroną czci i dobrego imienia lekarza, oraz „prawidłowym funkcjonowaniem profesji jako całości” a wolnością słowa. Zdaniem Rzecznika, stawianie ustawowych barier dla wolności słowa - o wiele węższych niż te przewidziane przez prawo powszechne - prowadzi do sytuacji „sztucznego podtrzymywania autorytetu instytucji, słusznie i w uzasadniony sposób poddawanej krytycznej ocenie opinii publicznej, co w konsekwencji sprzyja tłumieniu krytyki publicznej²⁰⁴”. Budowany w ten sposób społeczny autorytet służby zdrowia ma bardzo kruche podstawy; co więcej, prowadzi on do zahamowania samokontroli środowiska, a właśnie ona stwarza fundamenty zaufania publicznego. Tymczasem należy stwierdzić, że źle pojęta „solidarność zawodowa” nie służy w końcowym efekcie ani interesom środowiska lekarzy, ani pacjentów.

²⁰⁴ Orzeczenie TK sygn. akt P 3/06.

B. Lustracja

Idea lustracji i rozliczenia z przeszłością nie może być kwestionowana. Ma ona służyć wyłącznie ochronie demokracji. Nie może zaspokajać żądzy zemsty. Musi służyć sprawiedliwości i uwzględniać prawa człowieka tak, aby prawo do informacji i jawności życia publicznego pozostawało w zgodzie z prawem do ochrony czci i dobrego imienia, prawem do sądu możliwym do zrealizowania w rozsądnym terminie, a także prawem do prowadzenia badań naukowych i będącą podstawą demokracji wolnością słowa.

W dniu 20 kwietnia 2007 r. Rzecznik złożył do Trybunału wniosek w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, jak i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu²⁰⁵.

Rzecznik zakwestionował²⁰⁶ konstytucyjność objęcia obowiązkiem lustracyjnym osób, określonych jako pełniące funkcje publiczne, które nie wykonują jednak żadnej władzy publicznej, podnosząc niezgodność art. 4 ustawy lustracyjnej z art. 47 Konstytucji. Rzecznik podkreślił również, że ustawodawca tworząc tak szeroki katalog osób - liczony w setkach tysięcy - zobowiązanych do złożenia oświadczenia lustracyjnego sprawił, że proces lustracyjny może trwać wiele lat, przez co osoby lustrowane pozbawione są realnej gwarancji prawa do sądu w rozsądnym terminie.

Rzecznik zakwestionował również art. 52 a pkt 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej pod kątem jego zgodności z art. 2 oraz art. 51 ust. 4 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika szeroki krąg osób podlegających lustracji oraz tych, których dane mogą zostać umieszczone i opublikowane w katalogu współpracowników organów bezpieczeństwa przez IPN, powoduje, że reguły i procedury, według których Biuro Lustracyjne IPN będzie podejmowało decyzję o kolejności publikacji tychże katalogów są niewystarczająco jasne i mogą stanowić naruszenie prawa do sądu w rozsądnym terminie. Rzecznik zauważył też,

²⁰⁵ Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424).

²⁰⁶ RPO-552925-I/07 z 20 kwietnia 2007 r.

że ustanawiając w art. 52 a pkt 5 ustawy o IPN m.in. sformułowanie „była traktowana przez organy bezpieczeństwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji” ustawodawca do systemu prawnego wprowadził pojęcie niedookreślone i nieprecyzyjne, które stwarza możliwości jego swobodnej interpretacji przez Biuro Lustracyjne IPN.

Rzecznik zakwestionował również sytuację, w której orzeczenie sądu lustracyjnego stwierdzające, że dana osoba, np. nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa, nie powoduje jednocześnie wykreślenia opublikowanych informacji z katalogu IPN, co narusza art. 51 ust. 4 Konstytucji, w świetle którego każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Rzecznik zarzucił również niezgodność z Konstytucją poddanie obowiązkowi lustracyjnemu dziennikarzy, mając na uwadze niedookreśloną definicję ustanowioną przez ustawę Prawo prasowe.

Rzecznik zakwestionował konstytucyjność przewidzianej w ustawie lustracyjnej sankcji, przewidującej - w sytuacji kłamstwa lustracyjnego i zrównanej z tą sytuacją okoliczności niezłożenia oświadczenia lustracyjnego w terminie - zakaz pełnienia funkcji publicznej, który w przypadku dziennikarza lub naukowca będzie oznaczał odpowiednio pozbawienie możliwości korzystania z konstytucyjnie chronionej wolności słowa lub wolności publikowania wyników badań naukowych. Taka regulacja - zdaniem Rzecznika - stanowiła ograniczenie o charakterze podmiotowym, które jest niedopuszczalne w państwie prawa.

Rzecznik poddał też w wątpliwość konstytucyjność sankcji związanych z niezłożeniem oświadczenia lustracyjnego we wskazanym przez ustawę terminie. Sankcja ta polega na tym, że w przypadku niezłożenia oświadczenia lustracyjnego, fakt ten może być traktowany przez ustawodawcę na równi ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia, a więc stanowić obligatoryjną przesłankę pozbawienia danej osoby pełnionej przez nią funkcji publicznej. Taka konstrukcja przepisów powodowała, że w pewnych sytuacjach, np. obłożnej choroby uniemożliwiającej złożenie oświadczenia lustracyjnego w ustawowym

terminie, obywatele ponosiliby w sposób niezawiniony dotkliwe konsekwencje prawne.

Rzecznik zdecydował się również zaskarżyć art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, mocą którego prawa dostępu do dokumentów IPN dotyczących danej osoby pozbawione byłyby te osoby, które traktowane były przez organy bezpieczeństwa państwa jako tajny informator lub pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji.

Mając na uwadze złożony uprzednio w Trybunale wniosek grupy posłów odnoszący się również do przepisów ustawy lustracyjnej, Rzecznik zwrócił się z prośbą do Prezesa Trybunału o rozpatrzenie tych wniosków łącznie. W dniu 23 kwietnia 2007 r. wiceprezes Trybunału powiadomił Rzecznika o połączeniu do wspólnego rozpoznania wniosku Rzecznika z dnia 20 kwietnia 2007 r. i wniosku poselskiego²⁰⁷. W trakcie rozprawy w dniu 9 maja 2007 r. Trybunał Konstytucyjny podjął jednak decyzję o wyłączeniu wniosku Rzecznika do odrębnego rozpoznania. Sprawie nadano nową sygnaturę akt²⁰⁸, a wniosek Rzecznika do chwili obecnej oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny. Z tych powodów Rzecznik nie miał formalnej możliwości wyrażenia swojej opinii w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lustracyjnej, przed ogłoszeniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 11 maja 2007 r. W orzeczeniu tym Trybunał uznał, co do zasady, zgodność przeprowadzania lustracji z Konstytucją, kwestionując jednak wiele szczegółowych rozwiązań ustawowych. Rozstrzygnięcie Trybunału sprawiło jednak, że konieczna stała jak najszybsza interwencja ustawodawcy, ponieważ w zmienionym stanie normatywnym jednostki pozbawione zostały w pewnym zakresie możliwości prawnej ochrony, w tym przede wszystkim ochrony swojego dobrego imienia. Dlatego też Rzecznik zwrócił się²⁰⁹ do Marszałka Sejmu z prośbą o podjęcie pilnych działań zmierzających do nowelizacji ustawy lustracyjnej.

Trybunał zakwestionował również zgodność z Konstytucją wzorów oświadczeń lustracyjnych. Problem braku takich wzorów uwydatniał się w szczególności w dwóch wypadkach:

²⁰⁷ K 2/07

²⁰⁸ K 26/07

²⁰⁹ RPO-562342-I/07 z 28 czerwca 2007 r.

1) ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów²¹⁰ znowelizowano przepis art. 4 pkt 24 ustawy lustracyjnej z dnia 18 października 2006 r., obejmując obowiązkiem lustracyjnym osoby do tej pory lustracji nie podlegające. Osoby te w dniu 11 maja 2007 r. zostały postawione w niedopuszczalnej - z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa - sytuacji. Z jednej strony bowiem ustawa z dnia 13 kwietnia zobowiązywała te osoby do złożenia oświadczenia lustracyjnego na zasadach określonych w ustawie lustracyjnej z dnia 18 października 2006 r., a więc na ustawowo określonym wzorze, z drugiej zaś strony w dniu 11 maja 2007 r. Trybunał uznał wzór oświadczenia lustracyjnego za niezgodny z Konstytucją. Postawiło to te osoby w takiej sytuacji prawnej, w której ustawowo nałożony obowiązek nie mógł być w rzeczywistości wykonany,

2) brak zgodnego z Konstytucją ustawowego wzorca oświadczenia lustracyjnego uniemożliwiał także osobom pomówionym publicznie o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa komunistycznego państwa możliwości wszczęcia postępowania przed sądem lustracyjnym, tym samym pozbawiając je efektywnej ochrony prawnej. Stawia to te osoby w sytuacji, w której jedynym sposobem obrony dobrego imienia stało się dochodzenie swoich praw na drodze cywilnej (w procesie o ochronę dóbr osobistych) lub karnej na zasadach ogólnych (najczęściej art. 212 Kk dotyczący zniesławienia). Ograniczenie możliwości ochrony swych praw podnoszonych przez te osoby może być widziany jako naruszenie art. 45 Konstytucji ustanawiającego zasadę sprawiedliwości proceduralnej, umożliwiającej obronę swych praw w drodze adekwatnej procedury sądowej, a także art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.

Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji również art. 11 ustawy lustracyjnej, który stanowi o utworzeniu elektronicznego rejestru oświadczeń lustracyjnych publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Instytutu Pamięci Narodowej, przez co zakwestionowany został podstawowy cel

²¹⁰ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. (Dz.U. Nr 83, poz. 561).

ustawy lustracyjnej, a mianowicie jawność i przejrzystość sfery życia publicznego.

W kontekście stwierdzenia niekonstytucyjności art. 11 ustawy lustracyjnej, dotyczącego publikowania w Internecie oświadczeń lustracyjnych, poważne wątpliwości budziło pozostawienie w mocy art. 13 ustawy lustracyjnej. Takie rozstrzygnięcie TK może wskazywać, że przepis ten nadal zobowiązuje do publikowania w obwieszczeniu wyborczym treści oświadczenia lustracyjnego osób kandydujących w wyborach powszechnych złożonego na niekonstytucyjnych wzorach. W związku z koniecznością ochrony procesu wyborczego Rzecznik, zwrócił się²¹¹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu usunięcie tej niespójności w przepisach prawa.

Niezwykle istotne znaczenie miało rozstrzygnięcie Trybunału dotyczące zakresu podmiotowego ustawy, tj. zakresu osób poddanych obowiązkowi lustracyjnemu. Trybunał, wskazując sposób rozumienia konstytucyjnego pojęcia „osoba pełniąca funkcje publiczne”, uznał że są nimi te osoby, którym przysługują kompetencje decyzyjne w ramach instytucji publicznej (kryterium wykonywania władztwa publicznego). Niespodziewanie, do grona osób podlegających obowiązkowi lustracyjnemu zaliczono dziennikarzy, którzy są wydawcami lub autorami audycji publicystycznej lub informacyjnej w mediach publicznych, pracowników Instytutu Pamięci Narodowej, niezależnie od tego czy podejmują decyzje władcze, czy też audytorów wewnętrznych, którzy pełnią rolę przede wszystkim doradcą, a nie decyzyjną.

C. Dostęp do archiwów Instytutu Pamięci Narodowej

W wyroku z dnia 11 maja 2007 r. Trybunał uznał za niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 51 ust. 2 Konstytucji przepisy art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Przepisy te stanowiły o udostępnianiu dokumentów zgromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej organom władzy publicznej oraz innym instytucjom, organizacjom i osobom w celach prowadzenia badań naukowych i

²¹¹ RPO-563290-I/07 z 13 lipca 2007 r.

działalności dziennikarskiej, o ile Prezes Instytutu Pamięci Narodowej wyrazi na to zgodę. Przesłanką podjęcia takiego rozstrzygnięcia był niedopuszczalny, zdaniem Trybunału, zakres arbitralnego uznania Prezesa Instytutu, który w sposób dowolny – nieuwarunkowany żadnymi przesłankami o charakterze przedmiotowym – mógł decydować o dopuszczeniu bądź zakazie dopuszczenia do akt IPN naukowców i dziennikarzy.

Rzecznik podzielił pogląd Trybunału w zakresie oceny niedopuszczalnie dyskrecjonalnego zakresu kompetencji Prezesa IPN. Za wątpliwy jednak konstytucyjnie uznaje skutek tego orzeczenia. W wyniku wyroku TK wyłączono dostęp do archiwaliów Instytutu dla naukowców i dziennikarzy. Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia jest zanegowanie konstytucyjnej wolności prowadzenia badań naukowych (art. 73 Konstytucji) oraz prawa każdego do pozyskiwania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Z tego powodu, Rzecznik zwrócił się²¹² do Marszałka Sejmu z prośbą o pilne znowelizowanie ustawy w tym zakresie, tak aby możliwe stało się kontynuowanie projektów badawczych dotyczących historii Polski i przywrócenie dostępności akt IPN dla dziennikarzy i pracowników naukowych. W odpowiedzi²¹³ Marszałek Sejmu podzielił stanowisko i zobowiązał się do podjęcia działań w celu pilnego znowelizowania ustawy lustracyjnej w tym zakresie.

Niestety uchwalone zmiany ustawy o IPN również budzą uzasadnione wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji. Zgodnie z art. 36 ust. 4 pkt 2 lit. b ustawy o IPN, w przypadku udostępniania dokumentów zgromadzonych w Instytucie Pamięci Narodowej w celu prowadzenia badań naukowych osobie nie będącej pracownikiem naukowym, niezbędne jest przedłożenie rekomendacji pracownika naukowego uprawnionego do prowadzenia badań naukowych w dyscyplinach nauk humanistycznych, społecznych, gospodarki lub prawa. Podobnie, w myśl art. 36 ust. 4 pkt 3 lit. b przywołanej wyżej ustawy, dziennikarze ubiegający się o udostępnienie dokumentów

²¹² RPO-552925-I/07 z 15 maja 2007 r.

²¹³ Pismo z 31 maja 2007 r.

zgrupowanych w archiwach IPN mają obowiązek przedłożenia upoważnienia redakcji lub wydawcy do występowania z takim wnioskiem.

W świetle art. 73 Konstytucji, który przyznaje wolność prowadzenia badań naukowych każdemu, a także w świetle art. 54 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającego wolność wypowiedzi oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, konieczność spełnienia powyższych przesłanek, uzależniających w istocie możliwość skorzystania z konstytucyjnego prawa od uzyskania rekomendacji pracownika naukowego lub upoważnienia redakcji, nie może być oceniona pozytywnie.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik skierował²¹⁴ w 2008 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżając ustawę o IPN w zakresie, w jakim uzależnia ona możliwość ubiegania się o udostępnienie dokumentów zgromadzonych w archiwach IPN przez osoby niebędące pracownikami naukowymi od przedłożenia stosownych rekomendacji uprawnionych pracowników naukowych, a także w zakresie, w jakim uzależnia możliwość ubiegania się o udostępnienie wyżej wymienionych dokumentów przez dziennikarzy od przedłożenia upoważnienia redakcji lub wydawcy do wystąpienia z takim wnioskiem.

Rzecznik podjął do wyjaśnienia²¹⁵, omawianą w środkach masowego przekazu, kwestię możliwości przekazania przedstawicielom mediów opracowanej w IPN tzw. „listy 500”, zawierającej nazwiska osób pełniących ważne funkcje publiczne, których dane znajdują się na liście tajnych współpracowników organów bezpieczeństwa PRL.

W świetle omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym za niezgodny z Konstytucją uznano m.in. art. 52a pkt 5 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, dotyczący tzw. katalogu współpracowników służb bezpieczeństwa komunistycznego państwa, takie praktyki "dzikiej lustracji" muszą budzić zrozumiałe sprzeciw.

W odpowiedzi Prezes IPN poinformował²¹⁶ Rzecznika, że zarówno przeprowadzona w Instytucie kontrola, jak i analiza informacji

²¹⁴ RPO-571782-I/07 z 31 stycznia 2008 r.

²¹⁵ RPO-561634-I/07 z 20 czerwca 2007 r.

²¹⁶ Pismo z 19 listopada 2007 r.

podawanych przez media świadczy, że doniesienia o rzekomym „wycieku” listy z Instytutu są nieprawdziwe.

W listopadzie 2007 r., po informacjach prasowych dotyczących nacisków wywieranych na Instytut Pamięci Narodowej w sprawie wstrzymania prac nad publikacją materiałów dotyczących działalności byłego Prezydenta RP Pana Lecha Wałęsy, Rzecznik zwrócił się²¹⁷ do Prezesa IPN z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W odpowiedzi, Prezes IPN zaprzeczył podawanym przez media informacjom.

D. Wolność zgromadzeń

1. Zapewnienie wolności zgromadzeń.

Wolność zgromadzeń jest istotnym obywatelskim uprawnieniem wynikającym z praktycznej realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Tymczasem na gruncie prawa polskiego organizowanie zgromadzeń napotyka poważne problemy.

Zgodnie z ustawą Prawo o zgromadzeniach²¹⁸ organizator zgromadzenia ma obowiązek zawiadomić organ gminy o zgromadzeniu nie później niż na 3 dni przed datą jego planowanego odbycia. Ustawa ta w zasadzie nie przewiduje możliwości przeprowadzenia tzw. zgromadzenia spontanicznego, którego istotą jest możliwość natychmiastowej reakcji na najważniejsze wydarzenia i zmiany zachodzące w przestrzeni publicznej.

Przepis art. 52 Kodeksu wykroczeń przewiduje karę aresztu, ograniczenia wolności bądź grzywny dla osoby zwołującej zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia albo przewodniczącej takiemu zgromadzeniu (a także dla podżegacza i pomocnika). Co istotne, postępowania wykroczeniowe na podstawie tych przepisów toczą się obecnie – przykładem jest tu postępowanie wobec organizatorów demonstracji w sprawie Doliny Rospudy zwołanej w związku z wizytą Przewodniczącego Komisji Europejskiej w Polsce.

W opinii Rzecznika, spontaniczność pewnych zgromadzeń jest gwarantem skutecznej krytyki, protestu, czy aktywnego zwrócenia uwagi

²¹⁷ RPO-573288-I/07 z 08 listopada 2007 r.

²¹⁸ Ustawa z 05 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 297 ze zm.).

opinii publicznej na dany problem. Możliwość przeprowadzenia spontanicznego zgromadzenia stwarza dodatkowy mechanizm skutecznej kontroli społecznej i jest ważnym elementem demokracji bezpośredniej. Zdaniem Rzecznika ustawa o zgromadzeniach powinna przewidywać możliwość przeprowadzenia zgromadzenia spontanicznego. Oczywiście, regulacja taka może nałożyć określone wymogi na organizatorów (np. w zakresie bezpieczeństwa) oraz szczególne okoliczności warunkujące możliwość odstąpienia od obowiązku notyfikacji z 3-dniowym wyprzedzeniem. Utrzymanie dotychczasowego stanu normatywnego pozostaje w sprzeczności z wymogami wynikającymi z Konstytucji oraz zobowiązań międzynarodowych. Rzecznik zwrócił się²¹⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w przedmiocie zasadności podjęcia prac legislacyjnych w zakresie regulacji tzw. zgromadzeń spontanicznych.

W odpowiedzi poinformowano²²⁰ Rzecznika, że Minister rozważy możliwość podjęcia inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie tak, aby dopuszczalne było organizowanie zgromadzeń publicznych o charakterze spontanicznym. Jednakże niezbędne jest dokonanie wszechstronnej analizy takiego rozwiązania, aby przyjęte regulacje mogły zapewnić ochronę także innych wolności gwarantowanych przez Konstytucję, jak również bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas zgromadzeń spontanicznych.

Wyrażanie poglądów, w tym także równoczesne głoszenie przekonań przeciwstawnych przez obywateli lub ich grupy - co ma miejsce w przypadku manifestacji i kontrmanifestacji (jak np. Parady Równości w Warszawie w dniu 19 maja oraz Marszu dla Życia i Rodziny w dniu 9 czerwca 2007 r.) - jest formą dialogu społecznego, właściwą dla dojrzałych demokracji i ze swej natury wymaga odpowiedzialnych postaw obywatelskich, poszanowania dla poglądów odmiennych.

Przedstawiciele Rzecznika, z uwagi na kontrowersje związane z organizacją tego typu zgromadzeń w poprzednich latach, obserwowali przebieg tzw. marszów równości, które odbyły się w dniu 21 kwietnia

²¹⁹ RPO-559255-I/07 z 26 listopada 2007 r.

²²⁰ Pismo z 02 stycznia 2008 r.

2007 r. w Krakowie oraz w dniu 19 maja 2007 r. w Warszawie. W obydwu przypadkach nie stwierdzono uchybień w zakresie organizacji i zapewniania bezpieczeństwa uczestników zgromadzeń. Osoby, które pragnęły zmanifestować swoje poglądy, w sposób swobodny mogły to uczynić.

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele Forum Młodych PiS z prośbą o poparcie inicjatywy wyznaczenia na terenie Miasta Stołecznego Warszawy miejsca, w którym organizowanie zgromadzeń publicznych nie będzie wymagało zawiadomienia Prezydenta Miasta²²¹.

W wystąpieniu do Przewodniczącej Rady Miasta Stołecznego Warszawy, Rzecznik poparł pomysł utworzenia Forum Wolności Słowa w Parku Świętokrzyskim w pobliżu Pałacu Kultury i Nauki wskazując, że miejsce ulokowane w centrum miasta zapewni stały dopływ uczestników, czyniąc zgromadzenia bardziej publicznymi i widocznymi. Warszawskie Forum Wolności Słowa zostało otwarte w dniu 12 grudnia 2007 r. Podczas ceremonii uroczystego otwarcia Forum odczytano list Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym Rzecznik wyraża nadzieję, że za przykładem Rady Miasta Warszawy pójdą także inne polskie gminy.

2. Zgromadzenia organizowane na terenie szkół wyższych

Art. 230 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym²²² reguluje kwestie związane z organizacją zgromadzeń akademickich, tj. zgromadzeń odbywających się na terenie szkoły wyższej z udziałem społeczności akademickiej, czyli nauczycieli akademickich, pozostałych pracowników, studentów i doktorantów. Przepis ten stanowi, iż członkowie danej społeczności akademickiej mają prawo do organizowania zgromadzeń na terenie uczelni. W przypadku odbywania zgromadzenia w lokalu uczelni wymagana jest uprzednia zgoda rektora. Teren uczelni określa rektor w porozumieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego. O zamiarze zorganizowania zgromadzenia organizatorzy są zobowiązani zawiadomić rektora co najmniej na 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia. W przypadkach uzasadnionych nagłośnią sprawy rektor

²²¹ Ustawa z 5 lipca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 51 poz. 297)

²²² Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

może przyjąć zawiadomienie w krótszym terminie. Rektor ma prawo odmówić zgody na zgromadzenie, jeżeli jego cele lub program są sprzeczne z prawem.

Wątpliwości Rzecznika budziła konieczność uzyskania zgody rektora na odbycie zgromadzenia. To rozwiązanie prawne jest dla organizatorów bardziej restrykcyjne niż przyjęte w ustawie Prawo o zgromadzeniach²²³, które w przypadku zgromadzeń organizowanych na otwartej przestrzeni i dostępnych dla nieokreślonych imiennie osób wymaga jedynie uprzedniego zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Nie wymagają zgłoszenia zgromadzenia odbywające się w lokalach dostępne dla osób imiennie zaproszonych. Rzecznik zwrócił się²²⁴ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o rozważenie skierowania ewentualnego wystąpienia do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do dostosowania Prawa o szkolnictwie wyższym, w zakresie organizowania zgromadzeń akademickich, do przepisów zawartych w ustawie Prawo o zgromadzeniach.

W odpowiedzi Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował²²⁵, że stosowne poprawki dostosowujące przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym do przepisów ustawy Prawo o zgromadzeniach zostaną uwzględnione w przygotowywanym w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym.

E. Prawa wyborcze

1. Brak możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji po osiągnięciu 18 roku życia obywatelom przysługuje czynne prawo wyborcze. Mimo to niepełnosprawni mają jednak poważne trudności z uczestniczeniem w wyborach. Jest sprawą bardzo ważną, aby każdy kto chce uczestniczyć w

²²³ Ustawa z 05 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 412 z późn. zm.).

²²⁴ RPO-559956-I/06 z 18 czerwca 2007 r.

²²⁵ Pismo z 25 czerwca 2007 r.

akcie wyborczym mógł z tego prawa skorzystać. Nie chodzi tu tylko o formalne uprawnienie, gdyż to wynika z przepisów ustawy, ale o to aby każdy obywatel miał zapewniony nieskrępowany dostęp do lokali wyborczych. Dlatego też przed październikowymi wyborami do Sejmu i Senatu Rzecznik apelował²²⁶ do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast o zorganizowanie lokali wyborczych w taki sposób, aby czynne prawo uczestniczenia w wyborach było faktycznie zagwarantowane. Niezbędne są takie działania, dzięki którym nie zdarzy się sytuacja, że osoba niepełnosprawna czy starsza nie będzie mogła ze swoich praw skorzystać, ze względu na nieprzygotowanie lokalu wyborczego.

Przed wyborami parlamentarnymi przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili również kontrolę wybranych lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W 2007 r. Rzecznik, podobnie jak w latach ubiegłych, sygnalizował potrzebę wprowadzenia przepisów umożliwiających osobom niepełnosprawnym głosowanie przez pełnomocnika, czy też za pośrednictwem środków komunikacji (głosowanie korespondencyjne, Internet). Wprawdzie w świetle przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP dostosowanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych zapewnić ma wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Jednakże w przepisach regulujących przeprowadzanie innych głosowań powszechnych brak jest analogicznych przepisów, co powoduje, że pomieszczenia lokali wyborczych nie zawsze dostosowane są do potrzeb niepełnosprawnych. Z tych form głosowania mogłyby korzystać również osoby przebywające w szpitalach, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych, osoby hospitalizujące się w domu, bądź przebywające w dniu wyborów poza miejscem stałego zamieszkania, czy też coraz liczniejsza grupa Polaków mieszkających za granicami kraju. Wprawdzie w świetle przepisów ordynacji samorządowej w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych istnieje możliwość tworzenia obwodów głosowania, jednak dopiero po spełnieniu określonych w ordynacji warunków, ponadto daje to możliwość udziału w głosowaniu jedynie niektórym wyborcom.

²²⁶ Apel Rzecznika Praw Obywatelskich z 02 października 2007 r.

Przepisy ordynacji wyborczych nie zapewniają w pełni realizacji czynnego prawa wyborczego również przez osoby niewidome. Brak jest przepisów, które przewidywałyby dla tej grupy wyborców odpowiednie karty do głosowania.

W Sejmie toczą się prace nad zmianami w prawie wyborczym, dlatego też Rzecznik zwrócił się²²⁷ do Marszałka Sejmu o przekazanie wniosku do właściwej komisji w celu rozważenia możliwości wprowadzenia przepisów pozwalających także i tym grupom wyborców na pełną realizację czynnego prawa wyborczego.

2. Uniemożliwienie ubiegania się o mandat parlamentarzysty osobom prawomocnie skazanym za popełnienie przestępstwa.

Wprowadzone nowelizacją z dnia 1 maja 2004 r. zmiany w ordynacji wyborczej do gmin, powiatów oraz sejmików wojewódzkich oraz ordynacji do Parlamentu Europejskiego uniemożliwiają ubieganie się o mandat osobom prawomocnie skazanym za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Aby analogiczna regulacja znalazła się w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, konieczna byłaby nowelizacja Konstytucji. Zdaniem Rzecznika nowelizacja Konstytucji w tym zakresie byłaby wskazana nie tylko z uwagi na obowiązek dbania o autorytet polskiego parlamentu, ale również ze względu na spójność przepisów w tym zakresie. Podobne rozwiązania istnieją w prawie wyborczym wielu państw europejskich.

Rzecznik postuluje wprowadzenie do Konstytucji zakazu kandydowania oraz sprawowania mandatu parlamentarzysty osobom prawomocnie skazanym za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na potępienie. Spełnienie tej przesłanki powinno podlegać ocenie przez sędziów Państwowej Komisji Wyborczej, od której decyzji przysługiwałoby odwołanie do Sądu Najwyższego. Mając jednak na uwadze trudności związane z nowelizacją Konstytucji, Rzecznik zwrócił się²²⁸ do Prezydenta RP z prośbą o rozważenie możliwości nowelizacji prawa wyborczego obejmującej zarówno wybory do parlamentu, organów

²²⁷ RPO-544749-I/06 z 2 stycznia 2007 r.

²²⁸ RPO-550273-I/07 z 26 marca 2007 r.

samorządu terytorialnego, jak i Parlamentu Europejskiego, która bez zmian konstytucyjnych mogłaby uniemożliwić sprawowanie mandatu przez osoby tego niegodne. Osoby ubiegające się o mandat miałyby obowiązek podać do publicznej wiadomości wszystkie prawomocne orzeczenia sądów karnych, które podlegają wpisowi do Krajowego Rejestru Karnego. Regulacja ta stanowiłaby realizację art. 61 Konstytucji, ustanawiającego prawo obywateli do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne.

3. Realizacja prawa do udziału w głosowaniu obywateli polskich przebywających za granicą

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu²²⁹ przewidywało, że w Wielkiej Brytanii utworzenie tylko trzech obwodów głosowania (dwa w Londynie i jeden w Edynburgu), a w Irlandii tylko jednego (wyłącznie w Dublinie).

Jak wynikało z kierowanych do Rzecznika skarg obywateli polskich przebywających na terenie Wielkiej Brytanii i Irlandii, umiejscowienie obwodów głosowania z dala od ich miejsca zamieszkania stanowi poważne utrudnienie i może uniemożliwić realizację konstytucyjnego prawa do udziału w głosowaniu.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych²³⁰ o podjęcie wszelkich możliwych środków zmierzających do ułatwienia obywatelom polskim przebywającym głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu.

Minister Spraw Zagranicznych poinformowała²³¹ o znajdującym się w uzgodnieniach międzyresortowych projekcie rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu. Nowelizacja przewiduje utworzenie 204 obwodów głosowania, to jest o 42 więcej niż w 2005 r. Na terenie Wielkiej Brytanii utworzono 20 obwodów głosowania, a w

²²⁹ Rozporządzenie z 11 sierpnia 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 157, poz. 1324)

²³⁰ RPO-569280-I/07 z 20 września 2007 r.

²³¹ Pisma z 4 października 2007 r. i 17 października 2007 r.

Republice Irlandii – 3 obwody. Komisje obwodowe utworzono również w miastach, w których planowana jest inauguracja nowych urzędów konsularnych (Manchester, Katania i Reykjavik). Ponadto zwiększono obsadę Wydziałów Konsularnych w Dublinie, Londynie i Oslo.

Rzecznik zwrócił się²³² do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii i poinformowanie o zajęтым w tej sprawie stanowisku.

W odpowiedzi poinformowano²³³ Rzecznika, że Komisja zwróciła Ministrowi Spraw Zagranicznych uwagę na konieczność utworzenia dodatkowych obwodów głosowania za granicą, m.in. w związku z otwarciem rynków pracy niektórych państw UE. W związku z tym, że podjęte działania okazały się niewystarczające, Komisja będzie apelowała o zapewnienie większej liczby obwodów głosowania, zwłaszcza w miejscach, w których były największe problemy sygnalizowane przez Rzecznika.

PKW zamierza zobowiązać okręgowe komisje wyborcze do drukowania kart w nakładzie zapewniającym nieprzerwaną pracę tych komisji, a także zobowiązać okręgowe komisje wyborcze do ustalenia szczegółowej procedury postępowania w przypadku konieczności uruchomienia rezerwy kart do głosowania.

Za niezbędne uznano dokonanie zmian w prawie wyborczym, które usprawnią organizację głosowania, w szczególności wprowadzenie rozwiązań ułatwiających głosowanie osobom niepełnosprawnym. Komisja wystąpi do Sejmu z wnioskiem sygnalizującym konieczność wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego alternatywnych metod głosowania.

F. Przeciwdziałanie dyskryminacji

1. Dyskryminacja w uprawnieniach do świadczeń pieniężnych dla paraolimpijczyków.

Rzecznik otrzymywał skargi od byłych reprezentantów Polski uczestniczących w igrzyskach paraolimpijskich przed 1992 rokiem. W

²³² RPO-572441-I/07 z 31 października 2007 r.

²³³ Pismo z 19 listopada 2007 r.

wyniku nowelizacji ustawy o kulturze fizycznej²³⁴ ustawą z września 2006 r.²³⁵ ta grupa niepełnosprawnych zawodników została wyłączona z kręgu beneficjentów przewidzianego w ustawie świadczenia pieniężnego od państwa. Tylko uczestnictwo w igrzyskach paraolimpijskich po 1992 roku, uzyskanie przez paraolimpijczyka co najmniej jednego medalu oraz spełnienie dodatkowych przesłanek określonych we wspomnianej ustawie i rozporządzeniu w sprawie stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej osób niepełnosprawnych i kadry paraolimpijskiej²³⁶, uprawnia do ubiegania się o świadczenie pieniężne ze strony państwa. Igrzyska paraolimpijskie w okresie przed 1992 r. uznano bowiem za niewyczerpujące kryterium konkurencyjności. Zdaniem Rzecznika, w świetle konstytucyjnej zasady równego traktowania (art. 32 Konstytucji) przyjęta regulacja jest nieusprawiedliwiona.

Rzecznik zwrócił się²³⁷ do Dyrektora Zarządzającego Międzynarodowego Komitetu Paraolimpijskiego o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, w szczególności czy w stosunku do igrzysk paraolimpijskich odbywających się przed 1992 rokiem został spełniony warunek konkurencyjności.

Treść otrzymanej odpowiedzi²³⁸, jak również inne ustalenia wskazują, że charakter igrzysk paraolimpijskich zarówno przed, jak i po 1992 r. wykazuje wiele cech wspólnych, przesądzających o występowaniu cechy relewantnej u zainteresowanych podmiotów, co winno skutkować ich równym traktowaniem przez prawodawcę. Należy zaznaczyć, że prezentowany przez Rzecznika pogląd nie był odosobniony²³⁹. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁴⁰ do Ministra Sportu z prośbą o podjęcie niezbędnych kroków zmierzających do rozwiązania tego problemu zgodnie z oczekiwaniami skarżących.

Rzecznik spotkał się także w tej sprawie z Minister Sportu, podczas

²³⁴ Ustawa z 18 stycznia 1996 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 889 ze zm.).

²³⁵ Ustawa z 8 września 2006 r. (Dz.U. Nr 208, poz. 1531).

²³⁶ Rozporządzenie z 29 grudnia 2005 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 5, poz. 32).

²³⁷ RPO-543548-I/06 z 23 stycznia 2007 r.

²³⁸ Pismo z 12 czerwca 2007 r.

²³⁹ Prezes NSA złożył do TK wnioski o zbadanie art. 23b ustawy o kulturze fizycznej w zakresie, w jakim pomija sportowców niepełnosprawnych, zdobywców medali na igrzyskach sprzed 1992 r. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (K 11/07).

²⁴⁰ Pismo z 31 października 2007 r.

którego uzyskał zapewnienie podjęcia prac legislacyjnych zgodnie z przedstawionymi przez Rzecznika zaleceniami. W dniu stycznia 2008 r. Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra Sportu o przedstawienie aktualnego stanu sprawy²⁴¹.

2. Dyskryminacja ze względu na wiek.

„Gazeta Wyborcza”²⁴², a w ślad za nią inne środki masowego przekazu opublikowały wypowiedzi wiceprezesa Polskiego Radia adresowane do zatrudnionych w tej instytucji dziennikarzy. Słowa o „starych kobietach”, „złogach gierkowsko–gomułkowskich”, „średniej wieku bliskiej tej na cmentarzu” są w ocenie Rzecznika obraźliwe i uwłaczające przyrodzonej godności człowieka. Rzecznik zwrócił się²⁴³ do Głównego Inspektora Pracy o zbadanie, czy wypowiedzi wiceprezesa Polskiego Radia nie naruszyły przepisów Kodeksu pracy: art. 11¹ nakazującego pracodawcy poszanowanie godności i innych dóbr osobistych pracownika, art. 11³ zakazującego jakiegokolwiek dyskryminacji w stosunkach pracy oraz art. 18^{3a} nakazującego m.in. równe traktowanie pracowników w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy bez jakichkolwiek ograniczeń oraz zakazującego dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej w stosunkach pracy. Rzecznik prosił o zbadanie tej sprawy również w kontekście zwolnień pracowników w wieku przedemerytalnym. Jednocześnie Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z prośbą o informację, czy Rada jako konstytucyjny organ stojący m.in. na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji podjęła lub zamierza podjąć w tej sprawie czynności wyjaśniające.

Zastępca Głównego Inspektora Pracy wyjaśnił²⁴⁴, że w związku ze skargą związków zawodowych inspektor pracy przeprowadził w marcu 2007 r. kontrolę w „Polskim Radio” S.A. W wyniku analizy zebranego materiału w sprawie, inspektor pracy nie znalazł podstaw do jednoznacznego potwierdzenia występowania zjawiska mobbingu i

²⁴¹ RPO-543548-I/06 z 31 stycznia 2008 r.

²⁴² „Gazeta Wyborcza” z 13 kwietnia 2007 r.

²⁴³ RPO-556815-I/07 z 17 kwietnia 2007 r.

²⁴⁴ Pismo z 10 maja 2007 r.

nierównego traktowania pracowników w zatrudnieniu. Zasadność roszczeń odszkodowawczych, wynikających z przepisów antymobbingowych, może być zweryfikowana wyłącznie w procesie sądowym.

3. Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną

a) Czynności służbowe prowadzone przez Policję wobec osób o orientacji homoseksualnej.

Uwagę Rzecznika zwróciły doniesienia medialne na temat prowadzonych przez Policję czynności służbowych wobec osób o orientacji homoseksualnej. W publikacjach podnosi się, iż działacze organizacji mniejszości seksualnych wzywani są przez funkcjonariuszy Policji do udzielania informacji o prowadzonej działalności i zaangażowanych w nią osobach oraz wyjaśnień o będącym w użyciu żargonie środowiskowym. W ocenie osób objętych zainteresowaniem Policji niejasne są motywy i cel podejmowanych czynności. Powstaje subiektywne przeświadczenie o próbie ich zastraszenia.

Policja jest formacją służącą społeczeństwu. Sytuacja, w której osoby zaliczane do jednej z grup społecznych wyodrębnianych z uwagi na pewną cechę mają poczucie nieuzasadnionego, w szczególności względami bezpieczeństwa i porządku publicznego, ingerowania w sferę prywatną. Nie przyczynia się to również do budowania tak potrzebnego zaufania do organów państwowych. Jeżeli przytoczone przez prasę zdarzenia rzeczywiście miały miejsce, stanowiłyby one przejaw dyskryminacji. Rzecznik - mając na uwadze ochronę podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela oraz standardy demokratycznego państwa, zwrócił się²⁴⁵ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie i wskazanie podstaw prawnych prowadzonych czynności.

W odpowiedzi Komendant Główny Policji poinformował²⁴⁶, że zgodnie z ustawą o Policji, Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać w celu realizacji zadań ustawowych

²⁴⁵ RPO-560097-I/07 z 4 czerwca 2007 r.

²⁴⁶ Pismo z 25 czerwca 2007 r.

informacje o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość oraz o osobach poszukiwanych, także bez ich zgody i wiedzy. Dane te mogą obejmować informacje o sposobie działania sprawcy, jego środowisku i kontaktach. Policyjne systemy informacyjne nie zawierają danych o preferencjach seksualnych osób. Brak jest podstaw prawnych do zbierania informacji o osobach wyłącznie z powodu wykazywania określonej orientacji seksualnej, dlatego też gromadzenie określonych danych następuje niezależnie od orientacji seksualnej.

b) Naruszenie przez Ministra Edukacji Narodowej zasady poszanowania godności przynależnej każdemu człowiekowi – niezależnie od światopoglądu czy orientacji seksualnej.

Z relacji medialnych wynikało, iż w trakcie Marszu dla Życia i Rodziny, który miał miejsce w Warszawie dnia 20 maja 2007 r., Minister Edukacji Narodowej wypowiedział swoją opinię na temat uczestników wcześniejszej Parady Równości; osoby te zostały określone słowami „wstrętnei pederasci”. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik stwierdził²⁴⁷, że publiczna wypowiedź Ministra, która odnosiła się do osób korzystających z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, nie respektowała wymogu poszanowania godności przynależnej każdemu człowiekowi - niezależnie od jego światopoglądu bądź orientacji seksualnej. Wolność wyrażania swoich poglądów podlega ograniczeniom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli między innymi ze względu na ochronę godności innych osób. Konstytucja w art. 30 podkreśla, iż obowiązek poszanowania i ochrony godności ludzkiej ciąży w szczególności na władzach publicznych. W debacie publicznej nie powinny padać słowa, które należą do tzw. mowy nienawiści, używanej w celu dyskryminacji jednostek bądź grup społecznych. Wyrażanie opinii, także tych znajdujących mocne podstawy w wyznawanych wartościach, może następować wyłącznie w granicach wyznaczanych przez Konstytucję.

²⁴⁷ RPO-560091-I/07 z 29 maja 2007 r.

c) Rzecznik wziął w 2007 r. udział w postępowaniu przed sądem rejonowym z powództwa Mirosława S., byłego dyrektora Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli (CODN), przeciwko Ministrowi Edukacji Narodowej i CODN. Do sprawy tej Rzecznik przystąpił w 2006 r. po odwołaniu ze stanowiska dyrektora CODN Pana Mirosława S. Powodem odwołania dyrektora CODN było rzekome dopuszczenie się naruszenia Podstawy programowej kształcenia ogólnego. Polegać ono miało na wydaniu przez kierowany wówczas przez Pana Mirosława S. CODN publikacji „Kompas – edukacja o prawach człowieka w pracy z młodzieżą”, opracowanej pod auspicjami Rady Europy. Owa publikacja – wedle organu odwołującego – stoi w sprzeczności z Konstytucją, promuje małżeńskie związki homoseksualne oraz adopcję dzieci przez takie pary.

Sąd Rejonowy w dniu 30 maja 2007 r. uwzględnił powództwo, orzekając zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika.

W wyniku apelacji wniesionej przez CODN Sąd Okręgowy w W. wydał wyrok²⁴⁸, w którym podzielił argumentację Sądu Rejonowego co do faktu, że miało miejsce naruszenie prawa przy zwolnieniu z pracy p. M.S. Uznał jednak apelację CODN za uzasadnioną w zakresie wysokości zasądanego odszkodowania.

d) W dniu 25 czerwca 2007 r. Rzecznik, mając na uwadze podjętą przez Parlament Europejski rezolucję dotyczącą sytuacji i praw osób homoseksualnych m.in. w Polsce, zwrócił się²⁴⁹ do Marszałka Sejmu z propozycją przeprowadzenia w tej sprawie debaty na posiedzeniu Sejmu. Marszałek Sejmu w odpowiedzi²⁵⁰ stwierdził, że Konstytucja stoi na straży poszanowania godności oraz wolności człowieka, a także gwarantuje wszystkim obywatelom brak dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W związku z powyższym, zdaniem Marszałka, nie ma potrzeby zorganizowania debaty sejmowej oraz dyskusji poświęconej zagadnieniu celowego naruszenia lub ograniczania praw osób homoseksualnych w Polsce. W ocenie Marszałka zdecydowana większość zarzutów przedstawionych przez Parlament

²⁴⁸ Wyrok z 31 marca 2008 r.

²⁴⁹ RPO-559455-I/07 z dnia 25 czerwca 2007 r.

²⁵⁰ Pismo z dnia 19 lipca 2007 r.

Europejski w stosunku do Polski jest nieprawdziwa oraz nie ma odzwierciedlenia w polskim ustawodawstwie.

e) Odmowa dofinansowania projektu Kampanii Przeciwno Homofobii z Programu *Młodzież*

Rzecznik w 2007 r. prowadził sprawę podjętą na podstawie skargi Stowarzyszenia „Kampania Przeciwno Homofobii” dotyczącej negatywnej decyzji Komitetu Oceniającego Programu *Młodzież* w sprawie złożonego przez Stowarzyszenie wniosku w ramach Akcji 2 – Wolontariat Europejski. W ocenie skarżącego uzasadnienie decyzji o odrzuceniu wniosku wskazywało na dyskryminujący, sprzeczny z art. 32 Konstytucji, sposób potraktowania wnioskodawcy i projektu przez władze publiczne.

Wobec powyższego, Rzecznik wystąpił do właściwych instytucji z prośbą o przesłanie kopii dokumentacji dotyczącej niniejszej sprawy, której analiza pozwoliłaby na dokonanie właściwej oceny. Rzecznik zwrócił się również o udzielenie wyjaśnień do ówczesnego Sekretarza Stanu – w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Pana Mirosława Orzechowskiego, pełniącego jednocześnie funkcję Przewodniczącego Komitetu Oceniającego Programu *Młodzież*.

Uwzględniając treść przesłanej dokumentacji - w opinii Rzecznika - należało przyznać, że Komitet Oceniający, podejmując decyzję o odrzuceniu wniosku Stowarzyszenia nie uwzględnił właściwych kryteriów oceny projektów. Ocena ta, w świetle decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, która ustanowiła Program *Młodzież*, powinna być przeprowadzona zgodnie z określonymi przez Komisję priorytetami, celami i kryteriami Programu. Zdaniem Rzecznika, wymaga podkreślenia, że – stosownie do przyjętych założeń – „dostęp do Programu powinni mieć wszyscy młodzi ludzie, a zatem nikt nie może być dyskryminowany ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, wyznanie religijne lub światopogląd, niepełnosprawność czy orientację seksualną”. Przeciwdziałanie dyskryminacji stanowi zasadniczy element Programu. W związku z tym, decyzja Komitetu Oceniającego oraz podane przesłanki jej podjęcia słusznie zostały uznane przez aplikujące Stowarzyszenie za przejaw dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Przestrzeganie obowiązujących zasad jest tym bardziej istotne, że podmiot aplikujący nie

ma możliwości odwołania i pozostaje bezradny wobec nazbyt woluntarystycznych decyzji.

W piśmie Ministra Edukacji Narodowej poinformowano²⁵¹ o wprowadzonych zmianach w pracy instytucji oceniającej, tj. obecnie Krajowego Komitetu Ewaluacyjnego. Rzecznik wyraził²⁵² nadzieję, że pozwolą one dokonywać wyboru projektów najlepiej odzwierciedlających ogólne priorytety Programu – uczestnictwo młodzieży, różnorodność kulturową, obywatelstwo europejskie i integrację społeczną – zgłaszanych i ocenianych zgodnie z przyjętymi wytycznymi i z poszanowaniem polityk horyzontalnych Unii Europejskiej.

Projekt Stowarzyszenia został zrealizowany pomimo braku przyznanego dofinansowania ze strony polskiej.

4. Dyskryminacja ze względu na narodowość

Pozbawienie osób nie posiadających obywatelstwa polskiego możliwości kontynuowania działalności handlowej na błoniach Stadionu Dziesięciolecia.

Z treści artykułu prasowego²⁵³ wynikało, że Centralny Ośrodek Sportu, będący zarządcą terenu, na którym zlokalizowany jest Stadion Dziesięciolecia, zdecydował o podpisaniu tzw. umów pomostowych, pozwalających na dalsze prowadzenie handlu na błoniach Stadionu wyłącznie z przedsiębiorcami polskimi. Możliwości tej pozbawiono cudzoziemców, którzy dotychczas w sposób legalny, zgodny z obowiązującym w Polsce prawem, trudnili się działalnością handlową na Stadionie Dziesięciolecia. Zdaniem Rzecznika stanowisko zarządcy terenu wskazywało na dyskryminację tej grupy osób ze względu na narodowość, a także ograniczenie swobody działalności gospodarczej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁵⁴ do Ministra Sportu z prośbą o zbadanie przedmiotowej sprawy i ocenę wskazanych zagrożeń naruszenia praw i wolności.

²⁵¹ Pismo z dnia 4 października 2007 r.

²⁵² RPO-542343-I/07 z 5 lutego 2008 r.

²⁵³ „Gazeta Wyborcza” z 17 maja 2007 r. „Segregacja na Stadionie”.

²⁵⁴ RPO-559231-X/07 z 21 maja 2007 r.

W odpowiedzi Minister Sportu poinformował²⁵⁵, że zarządzający terenem Stadionu Dziesięciolecia Centralny Ośrodek Sportu w imieniu Ministerstwa Sportu zaproponował podpisanie tzw. umów pomostowych na okres trzech miesięcy z kupcami prowadzącymi na Stadionie działalność gospodarczą zgodnie z obowiązującymi przepisami. Oferta podpisania umów została skierowana do wszystkich legalnie handlujących kupców, niezależnie od ich narodowości.

G. Wolność sumienia i wyznania

1. Uzyskiwanie przez nauczycieli wyznania prawosławnego zwolnienia od pracy na czas niezbędny do obchodzenia świąt.

Rzecznik podjął sprawę na podstawie m.in. publikacji prasowej²⁵⁶, w której znalazła się kwestia skracania uczniom świąt, a także uzyskiwania przez nauczycieli zwolnienia z pracy na czas obchodzenia świąt. Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²⁵⁷, osoby należące do kościołów i innych związków wyznaniowych, których święta religijne są dniami ustawowo wolnymi od pracy, mogą na własną prośbę uzyskać zwolnienie od pracy lub nauki na czas niezbędny do obchodzenia tych świąt, zgodnie z wymogami wyznawanej przez siebie religii. Brak zatem przesłanek, natury prawnej, uniemożliwiających udzielenie zwolnienia od pracy także nauczycielom wyznania prawosławnego. Rzecznik zwrócił się²⁵⁸ do Podlaskiego Kuratora Oświaty z prośbą o odniesienie się do treści publikacji i przedstawienie uzasadnienia decyzji podjętych w sprawie.

Podlaski Kurator Oświaty poinformował²⁵⁹, że kurator oświaty nie ma kompetencji do wprowadzania dni wolnych od pracy i nauki w dniach innych niż przewidziane w ogłaszanym corocznie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej kalendarzu organizacji roku szkolnego. Niektóre szkoły w województwie podlaskim przyjęły w swoich statutach rozwiązania o wprowadzeniu dni świątecznych według kalendarza

²⁵⁵ Pismo z 11 czerwca 2007 r.

²⁵⁶ „Życie Warszawy” z 6 stycznia 2007 r. „Podlaska kurator oświaty skraca uczniom święta.”

²⁵⁷ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 319).

²⁵⁸ RPO-548572-I/07 z 18 stycznia 2007 r.

²⁵⁹ Pismo z 4 maja 2007 r.

juliańskiego jako wolnych od zajęć szkolnych, które będą odpracowane, co jest zgodne z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie organizacji roku szkolnego²⁶⁰. Najlepszym rozwiązaniem jest podjęcie decyzji przez radę pedagogiczną i zapisanie jej w statucie szkoły. Wychodząc naprzeciw potrzebom społeczności lokalnej, Podlaski Kurator Oświaty zaprosił dyrektorów szkół, do których uczęszcza ponad 30% uczniów wyznania prawosławnego, w celu wypracowania wspólnego stanowiska w tej sprawie oraz propozycji zmian legislacyjnych. Ustalone propozycje rozwiązań przesłano do Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o ich uwzględnienie w toku trwających zmian legislacyjnych dotyczących organizacji roku szkolnego.

2. Ograniczenie obywateli w uzewnętrznianiu przekonań religijnych w zarządzeniu Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Rzecznik zwrócił się²⁶¹ do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o przeanalizowanie i ewentualną nowelizację zarządzenia nr 5 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ramowego regulaminu służby w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Wątpliwości Rzecznika budziła w świetle art. 53 Konstytucji treść § 119 zarządzenia przewidującego wyłącznie religijny charakter pogrzebu strażaka, nie uwzględniający światopoglądu zmarłego i jego rodziny. Wskazano także na konieczność ewentualnej zmiany § 137 ust. 9 zarządzenia, który wymienia jedynie kościoły prawosławny i ewangelicko-augsburski, jako te, w których liturgii mogą odbywać się uroczystości patriotyczno-religijne. Takie uregulowanie pozostaje w sprzeczności z art. 25 ust. 1 Konstytucji (równe traktowanie kościołów i związków wyznaniowych), z art. 53 ust. 5 (zakaz ograniczania obywateli w uzewnętrznianiu swoich przekonań religijnych) oraz z przepisami ustawy o wolności sumienia i wyznania²⁶².

W odpowiedzi Zastępca Komendanta Głównego nie zgodził się²⁶³ ze

²⁶⁰ Rozporządzenie z 18 kwietnia 2002 r.

²⁶¹ RPO-555326-I/07 z 23 maja 2007 r.

²⁶² Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965).

²⁶³ Pismo z 14 czerwca 2007 r. i 06 listopada 2007 r.

stwierdzeniem, iż § 119 zarządzenia przewiduje wyłącznie religijny charakter pogrzebu strażaka. Natomiast potwierdził, że wymaga zmiany § 137 ust. 9 zarządzenia. Prowadzone są prace nad kompleksowymi zmianami powyższego zarządzenia, które uwzględni zarówno propozycje kapelanów Państwowej Straży Pożarnej, jak i uwagi podniesione przez Rzecznika. Projekt nowelizacji był konsultowany z kapelanami kościołów: rzymskokatolickiego, prawosławnego i ewangelicko- augsburskiego. Nowelizacja zarządzenia powinna nastąpić do końca 2007 roku. Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta Głównego PSP, „zarządzenie nowelizujące ma być opublikowane w Dzienniku Urzędowym PSP w ostatnim numerze z 2007 r. lub pierwszym z 2008 r.”

H. Szkolnictwo wyższe

1. Tytuły zawodowe, rodzaje dyplomów oraz wzory dyplomów wydawanych przez uczelnie.

W ubiegłych latach Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na problem, jaki powstał po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, w sprawie rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzorów dyplomów wydawanych przez uczelnie.²⁶⁴ Sprawa dotyczyła studentów architektury krajobrazu, którzy rozpoczynając studia w 2000 r. zostali poinformowani, iż absolwenci otrzymają tytuł -magistra inżyniera architekta w specjalności: architektura i urbanistyka lub architektura krajobrazu. Wejście w życie wspomnianego rozporządzenia spowodowało jednak, że studenci kończący studia na kierunku architektura krajobrazu w roku akademickim 2004/2005, zamiast dotychczasowego tytułu magistra inżyniera architekta, mogli otrzymać tylko tytuł zawodowy magistra inżyniera. W 2006 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował Rzecznika, że trwają prace nad nowelizacją rozporządzenia. Ponieważ nie pojawiły się żadne zmiany w powyższym rozporządzeniu, Rzecznik ponownie zwrócił się²⁶⁵ z prośbą o przedstawienie informacji o stanie prac nad nowelizacją rozporządzenia. W 2007 r. wpływała do Rzecznika liczna korespondencja od absolwentów

²⁶⁴ Rozporządzenie z 23 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 182, poz. 1).

²⁶⁵ RPO-491024-I/04 z 28 maja 2007 r.

politechnik niezadowolonych z obecnych rozwiązań i rozgoryczonych tak długim rozwiązywaniem zgłaszanych przez nich postulatów.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował²⁶⁶, że prace nad rozporządzeniem Ministra są w końcowej fazie. W projekcie rozporządzenia przewidziano wprowadzenie nowych tytułów zawodowych dla absolwentów kierunku architektura krajobrazu. Absolwenci tego kierunku będą mogli otrzymać tytuły zawodowe „magister inżynier architekt krajobrazu” i „inżynier architekt krajobrazu” po wejściu w życie omawianego rozporządzenia, co przewiduje się z początkiem roku akademickiego 2007/2008.

2. Status Wojskowej Akademii Technicznej.

W 2007 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie, wyrażające zaniepokojenie środowiska akademickiego sytuacją uczelni oraz jej przyszłością w związku z projektowaną reformą wyższego szkolnictwa wojskowego. WAT jest wojskową, akademicką uczelnią publiczną, działającą na podstawie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym²⁶⁷ oraz Statutu WAT. Status uczelni wojskowej oznacza, iż WAT jest jednocześnie jednostką wojskową w rozumieniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP²⁶⁸ i realizuje zadania związane z obroną narodową. Organem nadzoru jest Minister Obrony Narodowej. Wojskowej Akademii Technicznej zapewnia się konstytucyjnie gwarantowaną autonomię na zasadach określonych w ustawie. Do podstawowych aspektów autonomii uczelni zalicza się prawo wybierania jej organów w trybie określonym w ustawie i statucie. Zasadnicze wątpliwości wnioskujących, które Rzecznik podziela, wzbudził tryb odwołania poprzedniego rektora - komendanta WAT i powołania jego następcy. Ponadto zgłoszone protesty pracowników, studentów i absolwentów WAT, jak również przedłożone opinie przedstawicieli innych instytucji naukowych i Prezydium Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich w sprawie projektu likwidacji WAT - włączenia jej w struktury Uniwersytetu Obrony Narodowej

²⁶⁶ Pismo z 14 czerwca 2007 r.

²⁶⁷ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

²⁶⁸ Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.).

skłaniają do wystąpienia z prośbą o ponowne rozważenie sposobu przeprowadzenia i zakresu reformy szkolnictwa wojskowego, z zapewnieniem odpowiedniego udziału zainteresowanych podmiotów. Rzecznik dwukrotnie zwracał się²⁶⁹ do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie informacji o kierunku i rodzaju podejmowanych w tym względzie działań.

Minister Obrony Narodowej poinformował²⁷⁰, że wyznaczenie nowego rektora WAT odbyło się z poszanowaniem obowiązujących przepisów, tj. art. 73 ust. 3 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym. Przepis ten przewiduje, że w szczególnych przypadkach Minister może powołać rektora uczelni wojskowej spośród generałów nie spełniających warunków określonych w art. 72 ust. 1 ustawy. Decyzja Ministra w zakresie oceny przypadków, które uznaje za szczególne jest decyzją suwerenną, nie podlegającą konsultacjom i uzgodnieniom.

Rzecznik nie uzyskał niestety satysfakcjonujących wyjaśnień dotyczących przesłanek odejścia od stosowania zasad ogólnych, przewidzianych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym oraz w Statucie WAT, na rzecz wyjątkowego trybu umożliwiającego samodzielne działanie organu nadzoru, tj. Ministra Obrony Narodowej, z pominięciem odpowiednich organów wyborczych WAT.

W świetle przedstawionych Rzecznikowi informacji można stwierdzić, iż zasada autonomii szkół wyższych podlega w przypadku WAT zbyt daleko idącym ograniczeniom. Wobec powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się²⁷¹ ponownie do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o poinformowanie o stanie sprawy i zajęтым stanowisku.

Minister Obrony Narodowej poinformował²⁷², że przyjęty przez Radę Ministrów kierunek profesjonalizacji oraz modernizacji Sił Zbrojnych wyznacza nowe wyzwania dla szkolnictwa wojskowego, w tym w szczególności dla WAT. W najbliższym czasie, po zasięgnięciu opinii środowiska akademickiego WAT, Minister Obrony Narodowej zdecyduje

²⁶⁹ RPO-552633-I/07 z 12 kwietnia 2007 r. i z 14 czerwca 2007 r.

²⁷⁰ Pismo z 17 maja 2007 r.

²⁷¹ RPO-552633-I/07 z 17 grudnia 2007 r.

²⁷² Pismo z 28 stycznia 2008 r.

o obsadzeniu stanowiska komendanta-rektora WAT.

3. Rekrutacja uczniów posiadających tzw. maturę międzynarodową.

Do Rzecznika zwrócili się licealiści i ich rodzice w sprawie rekrutacji uczniów posiadających tzw. maturę międzynarodową na studia na Uniwersytecie Warszawskim.

Jak wskazali zainteresowani, wymagania dotyczące przedmiotów uwzględnianych przy rekrutacji, jakie są stawiane kandydatom na studia nie są skorelowane z wymaganiami stawianymi maturzystom, co powoduje nierówność szans wszystkich ubiegających się o indeksy. Z wyjaśnień Prorektora Uniwersytetu Warszawskiego wynika, że kandydaci posiadający dyplom IB, którzy ubiegają się o przyjęcie na studia na Uniwersytecie Warszawskim kwalifikowani są na podstawie wyników maturalnych, z jednoczesnym dostosowaniem przedmiotów i sposobu przeliczania wyników uzyskanych na maturze międzynarodowej do systemu oceny kandydatów z nową maturą.

Zdaniem Rzecznika takie działania są niewystarczające. Sprawa wymogów stawianych przez uczelnie kandydatom posiadającym maturę międzynarodową wymaga rozwiązań systemowych. Konieczne jest zapewnienie korelacji pomiędzy Programem Matury Międzynarodowej, a unormowaniami wynikającymi z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, na podstawie których uczelnie ustalą i opublikują zasady rekrutacji. Rzecznik zwrócił się²⁷³ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o podjęcie stosownych działań.

W odpowiedzi Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował²⁷⁴, że 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 zasadach, jak kandydatów z „nową maturą”, na co nie pozwalały wcześniej obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym. Wnioski te znalazły odzwierciedlenie w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym²⁷⁵. Podczas

²⁷³ RPO-544829-I/06 z 21 maja 2007 r.

²⁷⁴ Pismo z 8 czerwca 2007 r.

²⁷⁵ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

prac legislacyjnych i dyskusji nad rozwiązaniem dotyczącym „międzynarodowej matury” podnoszono, że może on nie być korzystny dla kandydatów z dyplomem IB. Z napływających sygnałów 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. Prace podjęte nad nowelizacją ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym uwzględniają niezbędną korektę omawianego przepisu.

4. Uprawnienia studentów do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 3 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²⁷⁶ prawo do korzystania z 37% ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego w pociągach osobowych, pośpiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, posiadają studenci do ukończenia 26 roku życia. Podobne postanowienia ujęte są w art. 5 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy co do 49% ulgi przy korzystaniu z przejazdów publicznym transportem zbiorowym autobusami. Przepisy te nie wprowadzają w stosunku do studentów żadnych ograniczeń poza wiekiem – „do ukończenia 26 roku życia”. W wydanym na podstawie cytowanej ustawy rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²⁷⁷ zawarte są przepisy, które dzielą studentów na uprawnionych i nieuprawnionych do ulgowych przejazdów.

Rzecznik zwrócił się²⁷⁸ do Ministra Transportu wskazując, iż powyższe rozporządzenie wymaga stosownych zmian ze względu na: wprowadzenie ograniczonego, w stosunku do ustawy, kręgu uprawnionych do korzystania ze zniżki, nierównoprawne traktowanie studentów ze względu na obywatelstwo, nieokreślenie dokumentu uprawniającego do korzystania ze zniżek autobusowych w przypadku studentów, obywateli

²⁷⁶ Ustawa z 20 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.)

²⁷⁷ Rozporządzenie z 25 października 2002 r. (Dz.U. Nr 179 poz. 1495 ze zm.)

²⁷⁸ RPO-559829-I/07 z 4 czerwca 2007 r.

polskich, studiujących za granicą oraz zastosowanie niejednorodnych wymogów odnośnie do posiadanych dokumentów przez studentów uczelni polskich i zagranicznych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu poinformował²⁷⁹, że ustawowe uprawnienia do ulg przejazdowych dla studentów w Polsce są realizowane wyłącznie na podstawie dokumentów polskich wymienionych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Ponieważ odpowiedź ta nie zadowoliła Rzecznika i wzbudziła pewne wątpliwości dotyczące stosowania przepisów prawa w tym zakresie, Rzecznik ponownie wystąpił²⁸⁰ do Ministra Transportu z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia.

Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego nie dzieli studentów na obywateli polskich i obcych, ani na studentów uczelni polskich i zagranicznych. Podziału takiego dokonuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. W ten sposób następuje – niedopuszczalne zdaniem Rzecznika – zawężenie uprawnień przyznanych ustawą. W § 9 rozporządzenia uprawnienia przyznaje się studentom posługującym się legitymacją wydaną przez polską uczelnię wyższą. Ta regulacja nie budzi zastrzeżeń. Natomiast zgodnie z § 10 tego rozporządzenia dokumentami poświadczającymi uprawnienie studentów – obywateli polskich studiujących za granicą, są: legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą, międzynarodowa legitymacja studencka ISIC okazywana wraz z legitymacją studencką uczelni zagranicznej, dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym potwierdzenie tożsamości osoby uprawnionej. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie daje podstaw do wprowadzenia wskazanych ograniczeń. Wątpliwości budzi także fakt, iż ulgi dotyczą tylko posiadaczy międzynarodowej

²⁷⁹ Pismo z 22 czerwca 2007 r.

²⁸⁰ RPO-559829-I/07 z 16 sierpnia 2007 r.

legitymacji ISIC, a nie dotyczą posiadaczy karty EURO<26 Student. Nie ma żadnych podstaw do preferowania jednej tylko organizacji wydającej takie karty.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu nie zgodził się²⁸¹ z zarzutem preferowania na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury organizacji wydającej legitymację ISIC. Karta EURO<26 ma węższy zasięg zastosowania od legitymacji ISIC, ponadto stwarza jeszcze większe możliwości pozaustawowego korzystania z ulg przejazdowych przez uczniów w Polsce, gdyż Kartę EURO<26 Student może kupić każdy uczeń i student w wieku od 7 do 30 lat. Pomimo, iż Minister Transportu nie zamierza wnosić inicjatywy ustawodawczej w zakresie rozszerzania prawa do ulg, w tym na studentów zagranicznych, ze względu na prowadzoną przez Rząd politykę ograniczania wydatków budżetowych, przy najbliższej nowelizacji ustawy oraz powołanego rozporządzenia, zostaną rozpatrzone z udziałem ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego uwagi zgłoszone przez Rzecznika dotyczące uprawnień studentów do ulg przy przejazdach oraz sposobu ich dokumentowania.

Sprawa jest nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

5. Stypendia doktoranckie.

W pismach kierowanych do Rzecznika słuchacze studiów doktoranckich wielokrotnie zwracali uwagę na różny sposób uregulowania w przepisach prawa sprawy stypendiów doktoranckich. Zagadnienia te regulują różne przepisy²⁸² i nie budzi żadnych wątpliwości, że warunki i zasady funkcjonowania instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk i instytutów naukowo-badawczych działających na podstawie przepisów o jednostkach badawczo-rozwojowych i wyższych uczelni, są zróżnicowane. Tym samym inaczej są organizowane studia doktoranckie w tych

²⁸¹ Pismo z 20 września 2007 r.

²⁸² Ustawa z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65 poz. 595 ze zm.), ustawa z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), rozporządzenie MNiSW z 19 grudnia 2006 r. w sprawie studiów doktoranckich prowadzonych przez placówki naukowe (Dz.U. Z 2007 r. Nr 1, poz. 2) oraz rozporządzenie MniSW z 19 grudnia 2006 r. w sprawie studiów doktoranckich prowadzonych przez jednostki organizacyjne uczelni (Dz.U. Z 2007 r. Nr 1, poz. 3).

placówkach, mimo że wiele zagadnień zostało uregulowanych w sposób identyczny lub podobny. Wątpliwości budzi jednak odmienny sposób uregulowania kwestii stypendiów doktoranckich i innych świadczeń wypłacanych doktorantom.

Na przykład Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje możliwość otrzymania pomocy materialnej w formie stypendium socjalnego, stypendium na wyżywienie czy stypendium mieszkaniowego. Takich możliwości nie przewidują przepisy dotyczące słuchaczy studiów doktoranckich w instytutach naukowo-badawczych. Z drugiej strony, z rozporządzenia dotyczącego studiów doktoranckich w instytutach wynika możliwość dalszego, przejściowego wypłacania stypendium doktoranckiego uczestnikowi studiów, który ukończył studia w terminie krótszym niż określony w akcie o utworzeniu tych studiów i uzyskał wyróżniającą ocenę rozprawy doktorskiej. Takiej możliwości nie przewidują natomiast przepisy o studiach doktoranckich na wyższych uczelniach. Rzecznik zwrócił się²⁸³ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o poinformowanie o argumentach przemawiających za tak rozbieżnymi sposobami unormowania sprawy stypendiów doktoranckich i możliwości ujednoczenia przepisów w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister poinformował²⁸⁴ Rzecznika, iż dostrzega konieczność kompleksowego i bardziej precyzyjnego uregulowania systemu studiów doktoranckich, w tym również systemu stypendialnego. Zapewnił także Rzecznika, że przy najbliższych nowelizacjach ustaw związanych z prowadzeniem studiów doktoranckich, a także przepisów wykonawczych do tych ustaw, zostaną podjęte działania mające na celu wyeliminowanie sygnalizowanych różnic w sposobach uregulowania sprawy stypendiów doktoranckich.

6. Działanie Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych.

Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki²⁸⁵ w art. 35 ust. 3 stanowi, iż Centralna Komisja

²⁸³ RPO-565934-I/07 z 10 września 2007 r.

²⁸⁴ Pismo z 11 października 2007 r.

²⁸⁵ Ustawa z 14 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.).

do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych może powoływać recenzentów w sprawie przedstawienia kandydata do tytułu profesora także ze swego grona. Na tle rozpatrywanych przez Rzecznika spraw wydaje się zasadnym wprowadzenie do ustawy zasady, iż w przypadku, gdy recenzentem dorobku kandydata jest członek Komisji, nie bierze on udziału w głosowaniu. Na rozważenie zasługuje też zmiana art. 35 ust. 5 tej ustawy. Statut Komisji określający jej organizację, tryb działania oraz sposób powoływania recenzentów, ustalony przez samą komisję naraża ją na zarzuty braku bezstronności, co jest przedmiotem m.in. skargi konstytucyjnej, która wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, że nadanie Komisji statutu w drodze rozporządzenia ministra właściwego w sprawach nauki i szkolnictwa wyższego byłoby rozwiązaniem, które pozwoliłoby na uniknięcie tego typu zarzutów. Rzecznik zwrócił się²⁸⁶ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o rozważenie powyższych uwag i informację o zajęтым stanowisku.

Minister zgodził się²⁸⁷ z argumentami przedstawionymi przez Rzecznika i zapowiedział, że przy najbliższej nowelizacji ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki podjęte zostaną działania mające na celu zmianę przepisów w powyższym zakresie.

7. Pobieranie przez publiczne szkoły wyższe opłat, za prowadzenie przewodów doktorskich od osób niebędących pracownikami uczelni.

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg informujących o pobieraniu przez publiczne szkoły wyższe opłat za prowadzenie przewodów doktorskich od osób niebędących pracownikami uczelni. Obowiązujące przepisy prawa, a w szczególności: ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym²⁸⁸, jak i ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki²⁸⁹, jak również żadne z rozporządzeń wydanych na ich podstawie, nie dają podstaw do takiej praktyki. Dlatego

²⁸⁶ RPO-570273-I/07 z 15 października 2007 r.

²⁸⁷ Pismo z 7 listopada 2007 r.

²⁸⁸ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

²⁸⁹ Ustawa z 14 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm.).

też Rzecznik zwrócił się²⁹⁰ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o udzielenie wyjaśnień i przedstawienie stanowiska w sprawie.

W swojej odpowiedzi Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazał²⁹¹, iż „w obowiązującym stanie prawnym, brak jest podstaw do obciążania osób ubiegających się o uzyskanie stopnia doktora kosztami związanymi z przeprowadzaniem przewodu doktorskiego. Związane jest to z koniecznością respektowania obowiązującego prawa, ale jest także przejawem troski o kształcenie i promowanie nowych kadr naukowych. Ministerstwo wielokrotnie udzielało wyjaśnień kandydatom do stopnia doktora o braku podstaw prawnych do pobierania od nich opłat za przeprowadzenie czynności w przewodach doktorskich, a także zwracało się do rektorów z prośbą o zaniechanie stosowania jakichkolwiek praktyk”. Minister wskazała także, iż koszty związane z prowadzeniem przewodów doktorskich „może przejąć jedynie jednostka zatrudniająca kandydata do stopnia doktora, na zasadach określonych w umowie zawartej z jednostką powołującą promotora albo zlecającą opracowanie recenzji lub opinii”, a także, iż uwzględniając szczupłość budżetów uczelni, „Ministerstwo rozważa dopuszczenie możliwości pokrycia przez kandydata do stopnia doktora - na jego wniosek - kosztów wynagrodzenia promotorowi oraz recenzentom za opinie lub recenzje. Umożliwi to wielu osobom deklarującym uiszczenie tych kosztów, otwarcie przewodu doktorskiego i uzyskanie stopnia doktora. W celu wprowadzenia takiej możliwości konieczne byłoby dokonanie nowelizacji ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

I. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

1. Dane ujawnione w raporcie o Wojskowych Służbach Informacyjnych.

W dniu 16 lutego 2007 r. opublikowany został Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i

²⁹⁰ RPO-573182-I/07 z 10 grudnia 2007 r.

²⁹¹ Pismo z 10 stycznia 2008 r.

kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1-10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. „Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego o Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego” oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W treści Raportu pojawiły się informacje, które w ocenie Rzecznika mogą stanowić dane wrażliwe w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.²⁹² W co najmniej kilku przypadkach w stosunku do osób, wobec których dane osobowe zawarte w Raporcie pozwalają na nie budzące wątpliwości ustalenie tożsamości, pojawiają się w szczególności informacje dotyczące nałogu alkoholowego oraz informacje o stanie zdrowia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁹³ do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o zbadanie sprawy oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku. W odpowiedzi Zastępca Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych poinformował²⁹⁴, że obowiązujące ustawodawstwo w sposób jednoznaczny wyłączyło kompetencje kontrolne organu do spraw ochrony danych osobowych w stosunku do przetwarzania danych przez wojskowe służby specjalne. Przetwarzanie informacji przez zlikwidowane WSI oraz powstałe: Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego odbywa się zasadniczo w trybie określonym w ustawie o ochronie informacji niejawnych²⁹⁵, który wyłącza stosowanie postanowień ustawy o ochronie danych osobowych. Dane na podstawie których opracowano Raport, objęte są natomiast klauzulą tajności.

Osoby, które czują się pokrzywdzone treściami zawartymi w Raporcie z likwidacji WSI są uprawnione do wystąpienia o ochronę prawną swoich dóbr osobistych zarówno na drodze postępowania cywilnego, jak i karnego. W przypadku zaś uzasadnionego podejrzenia, iż

²⁹² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.).

²⁹³ RPO-552094-I/07 z 22 lutego 2007 r.

²⁹⁴ Pismo z 5 marca 2007 r.

²⁹⁵ Ustawa z 22 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.).

w związku z publikacją Raportu z likwidacji WSI popełnione zostało przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, każda osoba może także złożyć zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa do właściwych organów ścigania.

Stanowisko przedstawione przez Zastępcę Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wywołało poważne wątpliwości. W ocenie Rzecznika, zgodnie z art. 70 c ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *Przepisy wprowadzające...* postanowienie Prezydenta RP o podaniu Raportu do publicznej wiadomości jest równoznaczne ze zniesieniem klauzuli tajności w rozumieniu art. 21 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Skutkuje to tym, iż od daty publikacji Raportu, tj. od dnia 16 lutego 2007 r., zawarte w nim dane podlegają ochronie na zasadach ogólnych, określonych w ustawie o ochronie danych osobowych.

Rzecznik ponownie zasygnalizował, że w Raporcie, w co najmniej kilku przypadkach, zostały ujawnione dane wrażliwe, których przetwarzanie - zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych - jest zabronione, chyba że została spełniona przesłanka z art. 27 ust. 2 ustawy. W tym stanie faktycznym okoliczność taka nie wystąpiła. Wobec powyższego Rzecznik dwukrotnie zwracał się²⁹⁶ do Generalnego Inspektora Danych Osobowych o wszczęcie postępowania w sprawie.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wydał postanowienia²⁹⁷ o przekazaniu Rzecznikowi - jako organowi właściwemu do merytorycznego rozpoznania - sprawy zamieszczenia w treści Raportu o WSI informacji mogących stanowić dane wrażliwe w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Na to postanowienie Rzecznik wniósł²⁹⁸ skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W skardze, na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych oraz art. 8, art. 50 § 1 i art. 53 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹⁹ w związku z art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zarzucił wskazanemu wyżej

²⁹⁶ RPO-552094-I/07 z 27 marca 2007 r. i 10 maja 2007 r.

²⁹⁷ Postanowienie z 30 kwietnia 2007 r. i 29 czerwca 2007 r.

²⁹⁸ RPO-552094-I/07 z 2 sierpnia 2007 r.

²⁹⁹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

postanowieniu GIODO, naruszenie art. 65 § 1 Kpa poprzez przekazanie sprawy do rozpoznania pomimo właściwości organu przekazującego, dodatkowo poprzez przekazanie sprawy do rozpoznania instytucji, która nie jest organem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

W dniu 6 grudnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznał skargę i podzielił stanowisko Rzecznika. Mając na uwadze precedensowy charakter sprawy stwierdził nieważność wydanych przez GIODO postanowień.

2. Brak odpowiedniego środka prawnego pozwalającego na zakwestionowanie informacji zawartych w Raporcie o Wojskowych Służbach Informacyjnych.

Do Rzecznika zwracały się osoby kwestionujące umieszczenie w Raporcie o WSI ich nazwisk i informacji o prowadzonej przez nich niezgodnej z prawem działalności wykraczającej poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych RP. Ujawniło to problem braku odpowiedniego środka prawnego pozwalającego na zakwestionowanie informacji zawartych w tym Raporcie. Jedynie oficerowie WSI ubiegający się o pracę w nowych służbach składający oświadczenie dotyczące wykonywanej pracy mogli odnieść się do stanowiska Komisji Weryfikacyjnej. Nie było to możliwe w przypadku osób, które nie składały oświadczeń. Osoby te dowiadywały się, że zostały uznane za łamiące prawo i działające na szkodę interesów Rzeczypospolitej z treści samego Raportu, czyli wówczas, gdy informacja ta dotarła do opinii publicznej. Nawet dla osób składających oświadczenia brak jest właściwych gwarancji proceduralnych, ponieważ postępowanie weryfikacyjne nie jest oparte na modelu sądowym.

Osoby, które uważają, że informacje zawarte w Raporcie są dla nich krzywdzące, teoretycznie mogą poszukiwać ochrony swoich praw w sądzie cywilnym, w ramach postępowania o ochronę dóbr osobistych (art. 23, 24 i 448 kodeksu cywilnego). Jednak postępowanie to z wielu względów nie wydaje się adekwatne do rozstrzygania kwestii trafności informacji ujawnionych w Raporcie.

Po pierwsze, przepisy kodeksu postępowania cywilnego zawierają określone ograniczenia w przeprowadzeniu dowodów, które mogłyby

doprowadzić do ujawnienia informacji niejawnych, w tym zwłaszcza tajemnicy państwowej. I tak, np. art. 248 Kpc w zasadzie wyłącza przeprowadzenie dowodu z dokumentu zawierającego tajemnicę państwową. Tak więc większość materiałów archiwalnych i operacyjnych WSI nie może zostać zbadanych przez sąd cywilny.

Po drugie, cywilnoprawna ochrona dóbr osobistych nie jest narzędziem adekwatnym dla ochrony obywatela przed działaniem instytucji publicznych.

Zdaniem Rzecznika, rozwiązania ustawowe powinny zostać tak zaprojektowane, aby ryzyko naruszenia dóbr osobistych obywateli było możliwie niewielkie. Wymóg taki wynika z art. 2 Konstytucji, który ustanawia Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne. Wobec tego należałoby rozważyć wprowadzenie środka prawnego - dostępnego osobom wymienionym w Raporcie - który pozwalałby na kwestionowanie ustaleń Komisji Weryfikacyjnej. W przypadku, gdyby środek ten doprowadził do zmiany ustaleń poczynionych przez Komisję, konieczne byłoby ogłoszenie tych zmian w oficjalnym organie publikacyjnym (Monitorze Polskim). Dlatego też Rzecznik zwrócił się³⁰⁰ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie przedstawionych zagadnień, dotyczących ustawowej regulacji postępowania przed Komisją Weryfikacyjną.

W odpowiedzi poinformowano³⁰¹ Rzecznika, że żołnierze zawodowi pełniący służbę wojskową w WSI, pracownicy zatrudnieni w WSI oraz byli żołnierze i byli pracownicy, którzy złożyli wnioski o wyznaczenie na stanowisko służbowe w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego lub Służbie Wywiadu Wojskowego, mianowanie na funkcjonariuszy albo zatrudnienie w tych służbach, mieli możliwość ustosunkowania się do informacji mających znaleźć się w Raporcie.

Osoby te składały bowiem oświadczenia, czy w okresie pełnienia służby albo zatrudnienia w WSI lub wojskowych jednostkach organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu wojskowego lub kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy o WSI,

³⁰⁰ RPO-552919-I/07 z 21 czerwca 2007 r.

³⁰¹ Pismo z 6 sierpnia 2007 r.

same lub wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami podejmowały działania określone w art. 67 ust. 1 pkt 1-10 ustawy Przepisy wprowadzające. Komisja Weryfikacyjna w przypadku powstania wątpliwości co do zgodności oświadczenia z prawdą, informowała o tym osobę, która złożyła oświadczenie. Osoba taka miała możliwość złożenia wyjaśnień.

Żołnierze oraz pracownicy WSI, a także byli żołnierze oraz byli pracownicy WSI lub wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu wojskowego lub kontrwywiadu wojskowego, którzy przed wejściem w życie ustawy o WSI nie ubiegali się o wyznaczenie na stanowiska służbowe w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego lub Służbie Wywiadu Wojskowego, mianowanie na funkcjonariuszy albo zatrudnienie w tych służbach, mogli również złożyć takie oświadczenia, w terminie trzydziestu dni od dnia wejścia w życie ustawy Przepisy wprowadzające. Ponadto każdy, kto uważa informacje zawarte w Raporcie za krzywdzące, może dochodzić swych praw na drodze postępowania cywilnego. Minister nie podzielił obaw Rzecznika co do skuteczności środków cywilnoprawnych w przypadku naruszenia dóbr osobistych przez treść Raportu.

Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika pod kątem zapewnienia skutecznej ochrony prawnej dla osób poszkodowanych treścią Raportu.

3. Dane osobowe potrzebne w postępowaniu rekrutacyjnym do krakowskich przedszkoli.

Na podstawie artykułów prasowych i skarg wpływających do Rzecznika podjęto sprawę mieszkańców Krakowa, którzy kwestionowali legalność oraz zakres danych osobowych żądanych przez Wydział Edukacji Urzędu Miasta podczas procesu rekrutacyjnego do placówek przedszkolnych. Zainteresowani wskazywali, że zakres żądanych danych osobowych jest nieuzasadniony z uwagi na rzeczywiste potrzeby samorządu i przedszkoli (numer PESEL, seria i numer dowodu tożsamości, informacja o miejscu zatrudnienia z jednoczesnym obowiązkiem poświadczenia prawdziwości danych przez pracodawcę, informacja o statusie bezrobotnego, informacja o uznaniu

rodzica/opiekuna prawnego za osobę posiadającą znaczny lub stały stopień niepełnosprawności, całkowitą niezdolność do pracy i niezdolność do samodzielnej egzystencji). Rzecznik zwrócił się³⁰² do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z wnioskiem o wszczęcie stosownego postępowania i poinformowanie Rzecznika o jego wynikach. Zasygnalizowana praktyka budzi poważne wątpliwości w świetle postanowień art. 7 i art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Do końca 2007 r. nie wpłynęła odpowiedź na wystąpienie Rzecznika.

4. Zbieranie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne dokumentacji medycznej pacjentów szpitala.

Rzecznik otrzymał skargę Okręgowej Izby Lekarskiej dotyczącą pobrania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne dokumentacji medycznej pacjentów Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA w Warszawie, z naruszeniem - w ocenie skarżących - obowiązujących przepisów prawa, w tym ustawy o ochronie danych osobowych³⁰³.

Uwagę Rzecznika zwróciły również artykuły prasowe³⁰⁴. Dokumentacja medyczna zawiera dane o stanie zdrowia, których przetwarzanie jest zabronione. W przedmiotowej sprawie czynności CBA wywołują wątpliwości co do zgodności z prawem, w tym również spełnienia wymogu zagwarantowania należytej ochrony danych szczególnego rodzaju.

Rzecznik zwrócił się³⁰⁵ do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o zbadanie niniejszej sprawy oraz poinformowanie o dokonanych ustaleniach.

W odpowiedzi Generalny Inspektor poinformował³⁰⁶, że w opisanej w wystąpieniu Rzecznika sprawie zwrócił się³⁰⁷ do CBA. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, iż zabezpieczenie przez CBA dokumentacji medycznej szpitala nastąpiło na podstawie przepisów Kodeksu postępowania

³⁰² RPO-559232-I/07 z 21 maja 2007 r.

³⁰³ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).

³⁰⁴ „Gazeta Wyborcza” z 1 czerwca 2007 r. *Szukają haków w chorobach* i Rzeczpospolita z 2-3 czerwca 2007 r. *Mimo ochrony danych pacjentów służby specjalne mają do nich dostęp*.

³⁰⁵ RPO-560527-I/07 z 20 czerwca 2007 r.

³⁰⁶ Pismo z 20 lipca 2007 r.

³⁰⁷ Pismo z 1 czerwca 2007 r.

karnego, na mocy postanowienia prokuratora okręgowego wydanego w toku śledztwa w sprawie dotyczącej nieprawidłowości w tym szpitalu. Oznacza to, że pozyskanie danych osobowych zawartych w przedmiotowej dokumentacji medycznej nastąpiło w trybie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz Kodeksu postępowania karnego.

5. Ochrona danych osobowych w ramach procesu cywilnego.

Rzecznik zwrócił się³⁰⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich zmian legislacyjnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych w ramach procesu cywilnego.

W jednej ze skarg skierowanych do Rzecznika opisana była sprawa, w której w postępowaniu dotyczącym wspólnoty mieszkaniowej uczestnikami postępowania byli wszyscy jej członkowie (80 osób). Gdy jeden z nich ubiegał się o zwolnienie od kosztów sądowych, postanowienie odmawiające takiego zwolnienia – wraz ze szczegółowo umotywowanym uzasadnieniem – doręczono wszystkim uczestnikom postępowania. Skarżący potraktował tą sytuację jako rażące naruszenie prywatności jego rodziny. W ocenie Rzecznika, stan prawny regulujący kwestię doręczenia takiego postanowienia nie jest jednoznaczny, co w konsekwencji prowadzi do różnej praktyki sądowej. W opinii Rzecznika w ramach procesu cywilnego strona powinna mieć zapewnioną ochronę danych osobowych. Powinny być one ujawniane i rozpowszechniane tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny dla prawidłowego toku postępowania. Nie wydaje się celowe dla potrzeb samego zwolnienia od kosztów, informowanie wszystkich osób uczestniczących w postępowaniu o stanie majątkowym jednej ze stron. Najbardziej wskazane wydaje się przyjęcie takiego rozwiązania, które w sposób wyraźny określi, że postanowienie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych doręcza się stronom, jednak uzasadnienie tego postanowienia dołączane jest tylko do sentencji przesyłanej wnioskodawcy. Rzecznik postulował również uregulowanie kwestii doręczeń oświadczenia o stanie majątkowym przewidzianego przez art. 102 ustawy o kosztach sądowych w sprawach

³⁰⁸ RPO-557037-I/07 z 11 lipca 2007 r.

cywilnych³⁰⁹. W świetle art. 128 Kpc, oświadczenie to powinno być złożone wraz z odpisami dla doręczenia wszystkim stronom.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował³¹⁰, że nie zachodzi potrzeba wprowadzenia zmian legislacyjnych proponowanych w wystąpieniu Rzecznika. Sąd I instancji doręcza uzasadnienie postanowienia w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych wyłącznie stronie (uczestnikowi postępowania), która wniosła o przyznanie takiego zwolnienia. Regulacja w tym zakresie jest jasna i nie powinna budzić wątpliwości. Niestety, w niektórych sądach obserwuje się w tym zakresie błędną, niczym nie uzasadnioną praktykę, co należałoby wyeliminować, np. w drodze szkoleń kadr sędziowskich.

Inaczej wygląda kwestia doręczania uzasadnień sądu II instancji, który rozpoznaje zażalenie na postanowienie w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych. Sąd II instancji rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym. Na podstawie art. 397 § 1¹ Kpc uzasadnia z urzędu każde postanowienie kończące to postępowanie. Postanowienie wraz z uzasadnieniem doręcza się stronom (uczestnikom postępowania) z urzędu w terminie tygodniowym od sporządzenia uzasadnienia. W sytuacji, gdy wniosek w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych rozpoznaje sąd II instancji, to wydane przez niego postanowienie nie podlega uzasadnieniu. Natomiast zgodnie z uchwałą³¹¹ Sądu Najwyższego przepis art. 128 Kpc nie dotyczy pism, które składane są wyłącznie w interesie wnoszącego.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, na gruncie obowiązujących przepisów, nie ma podstaw do szczególnego traktowania w toku postępowania sądowego danych osobowych o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych.

6. Dostęp Centralnego Biura Antykorupcyjnego do bazy danych ZUS.

³⁰⁹ Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1398 z późn. zm.).

³¹⁰ Pismo z 21 sierpnia 2007 r.

³¹¹ Uzasadnienie uchwały z 27 października 2005 r., IIICZP 65/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 50.

Jak wynikało z artykułu prasowego³¹², CBA na podstawie porozumienia zawieranego z ZUS ma uzyskiwać dostęp do informacji, jakie gromadzi ZUS o 25 milionach Polaków. W ten sposób konstytucyjne prawo każdego obywatela do prywatności i autonomii informacyjnej zostało w istotny sposób zagrożone. Wątpliwości Rzecznika wzbudziło, czy takie działania wobec obywateli są konieczne w demokratycznym państwie prawa.

Z kolejnego materiału prasowego³¹³ wynikało, że CBA wystąpiło do władz Gdańska, Gdyni i Sopotu o przygotowanie i udostępnienie listy nieruchomości sprzedanych przez gminy od 1990 r. do 2007 r. CBA nie wskazało jednak, w jakim celu dane te są potrzebne. Takie wydarzenia wskazują na to, że obowiązujące uregulowania prawne wyposażają CBA w nadmierną swobodę co do interpretacji przysługujących mu kompetencji i uprawnień oraz zakresu i sposobu zbieranych informacji. Co istotne, brak jest w tym zakresie odpowiedniej kontroli nad działaniami CBA, w tym właściwej kontroli sądowej pozwalającej na ochronę praw obywateli. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Nieprecyzyjne sformułowania przepisów prawnych rodzą niepewność jego adresatów co do treści ich praw i obowiązków. Stan ten jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³¹⁴ do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z prośbą o ustosunkowanie się co do celowości i niezbędności zbierania powyższych informacji oraz o poinformowanie, czy CBA zawarło bądź zamierza zawrzeć z innymi podmiotami podobne porozumienia, jak zawarte z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

W odpowiedzi Szef CBA nie zgodził się³¹⁵ ze stwierdzeniem, że uzyskanie przez CBA dostępu do informacji gromadzonych przez ZUS oznacza zagrożenie prawa każdego obywatela do prywatności i autonomii informacyjnej. Działania CBA w omawianej kwestii są zgodne z prawem. Wśród zadań CBA znajduje się kontrola oświadczeń majątkowych osób

³¹² „Gazeta Wyborcza” z 4 października 2007 r. „Polacy w sieci CBA.”

³¹³ „Gazeta Wyborcza” z 9 października 2007 r. „CBA spisuje Trójmiasto.”

³¹⁴ RPO-570839-I/07 z 12 października 2007 r.

³¹⁵ Pismo z 25 października 2007 r.

pełniących funkcje publiczne, a także ściganie osób poświadczających nieprawdę w tychże oświadczeniach. Trudno sobie wyobrazić realizację tego zadania bez możliwości uzyskiwania dostępu przez funkcjonariuszy CBA do danych o zasobach majątkowych i dochodach tych osób. Odnosząc się do kwestii wystąpienia przez CBA do władz Gdańska, Gdyni i Sopotu o przygotowanie i udostępnienie listy nieruchomości sprzedanych przez gminy w latach 1990-1997 wskazano, że zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy o CBA funkcjonariusze mają prawo żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Przepis ten nie przewiduje obowiązku podawania celu, jakiemu ma służyć wystąpienie o niezbędną pomoc.

Sprawa jest nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

7. Wymaganie od uczestników badań klinicznych wyrażenia zgody na przekazanie ich danych osobowych do innych krajów.

Do Rzecznika wpłynęło do wiadomości pismo Komisji Bioetycznej Okręgowej Izby Lekarskiej, skierowane do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w sprawie wymagania od uczestników badań klinicznych wyrażenia zgody na przekazanie ich danych osobowych do innych krajów, nawet przy braku rozwiniętej ochrony danych osobowych w ich systemach prawnych. Niepokój Rzecznika wzbudził problem potencjalnego osłabienia w ten sposób ochrony danych osobowych.

Rzecznik zwrócił się³¹⁶ do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z prośbą o poinformowanie o treści odpowiedzi udzielonej Komisji i ewentualnych innych działaniach podjętych w tej sprawie.

8. Zbieranie i rejestrowanie informacji na temat ekologów protestujących w Dolinie Rospudy.

Rzecznik, zaniepokojony treścią doniesień prasowych na temat polecenia służbowego Komendanta Głównego Policji dotyczącego rejestrowania i zbierania informacji przez funkcjonariuszy Policji o

³¹⁶ RPO-569949-I/07 z 26 listopada 2007 r.

ekologach protestujących w obronie Doliny Rospudy³¹⁷ wystąpił³¹⁸ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Komendant Główny Policji wyjaśnił³¹⁹, że podjęte przez Policję działania miały na celu zapobieżenie popełnieniu przestępstw i wykroczeń oraz powstaniu zjawisk kryminogennych. W tym celu ukierunkowano prace na zbieranie informacji o ewentualnych zagrożeniach porządku publicznego oraz działaniach bezprawnych o charakterze sabotażowym. Pismo wyrażające polecenie, po przeprowadzonej wewnętrznej kontroli, ocenione zostało jako poprawne pod względem merytorycznym. Rzecznik został ponadto poinformowany, że zakres gromadzonych informacji oraz podjęte ustalenia nie dotyczyły osób, co do których nie ma podejrzeń o działalność niezgodną z prawem. Przedmiotowe polecenie Komendanta Głównego Policji nie było też ukierunkowane na zbieranie przez Policjantów informacji o legalnie działających organizacjach pozarządowych. Jego celem było zapewnienie ochrony protestującym członkom organizacji ekologicznych, jak również okolicznym mieszkańcom i było zgodne z podstawowymi aktami prawnymi regulującymi kompetencje Policji, tj. ustawą o Policji³²⁰ - w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 2, art. 14 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 19 i art. 20 ust. 2a i nast., art. 22 - oraz ustawą³²¹ o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych oraz o Krajowym Systemie Informatycznym. Podjęcie przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych nastąpiło, jak zaznaczono, na podstawie i w granicach prawa.

Przyjmując do wiadomości przedstawione przez Komendanta Głównego Policji wyjaśnienia, Rzecznik nie stwierdził w niniejszej sprawie naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela.

³¹⁷ „Gazeta Wyborcza” z 23 lutego 2007 r. *Policjanci zbierają haki na ekologów*

³¹⁸ RPO-552608-I/07 z 26 lutego 2007 r.

³¹⁹ Pisma z dnia 29 marca 2007 r. oraz z dnia 17 maja 2007 r.

³²⁰ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. nr 43, poz. 277).

³²¹ Ustawa z 6 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2006 r. nr 216, poz. 1585 z późn.zm.).

J. Wolność zrzeszania się

Rzecznik podjął sprawę wypowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej dotyczącej Związku Nauczycielstwa Polskiego. Podczas konferencji prasowej Sekretarz Stanu oświadczył, że ZNP jest „organizacją stalinowską” i zapowiedział, że „wszyscy kandydaci, którzy nie odetną się od dziedzictwa komunistycznego Związku Nauczycielstwa Polskiego nie będą mogli być powoływani na dyrektorów szkół i będą musieli jasno, publicznie oświadczyć, że odcinają się od przeszłości ZNP”. Wskazuje to, że od osób, które zamierzają ubiegać się o stanowisko dyrektora szkoły oczekuje się rezygnacji z członkostwa w ZNP. W ocenie Rzecznika działania administracji publicznej, które zmierzają do wymuszenia rezygnacji z członkostwa w związku zawodowym należy uznać za naruszające konstytucyjną wolność zrzeszania się, określoną w art. 58 i 59 Konstytucji, a także za naruszające art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 12 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, które zapewniają każdemu prawo do swobodnego zrzeszania się z innymi, włącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych dla ochrony swoich interesów. Działania takie naruszają również art. 18^{3a} Kodeksu pracy, który stanowi, że pracownicy w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia i awansowania powinni być traktowani równo, bez względu na przekonania polityczne czy też przynależność związkową.

Również na stronach internetowych MEN została zamieszczona informacja pod tytułem „Kandydaci na dyrektorów szkół będą musieli publicznie odciąć się od dziedzictwa komunistycznego ZNP”. Zdaniem Rzecznika treść tej informacji budzi istotne zastrzeżenia co do zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym, a ponadto z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wynika w sposób jednoznaczny zakaz przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne lub przynależność związkową. Dlatego też Rzecznik zwrócił się³²² do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych

³²² RPO-554769-I/07 z 4 kwietnia 2007 r.

kwestii oraz informację o podjętych w tej sprawie decyzjach.

W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej poinformował³²³, że wypowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej wynikały z rozważań na temat postawy ideowo-politycznej ZNP w latach 1944-1989. Minister przekazał opracowanie poświęcone tej problematyce, pozostając przy swoim stanowisku.

K. Egzaminy zawodowe i prawo do wykonywania zawodu

1. Procedury weryfikacji wyników egzaminu konkursowego na aplikację radcowską w 2005 r.

Rzecznik wniósł³²⁴ do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie poprzez rozstrzygnięcie zagadnienia: czy w świetle art. 7 ust. 1 i 12 ustawy o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw³²⁵ oraz art. 33 ust. 2 i 3, art. 33⁹ ust. 2 i 3 oraz art. 33¹⁰ ust. 1 ustawy o radcach prawnych³²⁶ w związku z art. 7 ust. 27 wym. wyżej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. okręgowe izby radców prawnych przy naborze na aplikację radcowską w 2005 r. - przy braku trybu odwoławczego od wyników konkursu - uprawnione były w ramach postępowania o wpis na listę aplikantów radcowskich, w zakresie zgłaszanych zastrzeżeń, do weryfikacji wyników egzaminu konkursowego, czy też należało to do kompetencji Zespołu ds. przygotowania pytań na aplikację radcowską.

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw nie przewidywała trybu odwoławczego od wyników egzaminu konkursowego na aplikację w 2005 r. Niektóre rady okręgowych izb radców prawnych, bądź komisje konkursowe uznały za zasadne zastrzeżenia kandydatów i wpisywały te osoby na listę aplikantów. Wpisom sprzeciwił się Minister Sprawiedliwości, co doprowadziło do wniesienia skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sąd wydał wyroki, w których oddalił skargi na decyzje

³²³ Pismo z 16 kwietnia 2007 r.

³²⁴ RPO-529523-I/06 z 12 czerwca 2007 r.

³²⁵ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 163 poz. 1361 z późn. zm.).

³²⁶ Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 123 poz. 1059 z późn. zm.).

Ministra Sprawiedliwości stwierdzając, że weryfikacji wyników egzaminu mógł dokonać tylko Zespół ds. przygotowania pytań na aplikację. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał wyrok, w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, uchylający decyzję Ministra Sprawiedliwości sprzeciwiającą się wpisowi na listę. W ocenie Rzecznika organem uprawnionym do oceny poprawności wyniku egzaminu była Rada Okręgowej Izby Radców Prawnych.

Naczelny Sąd Administracyjny odmówił³²⁷ podjęcia uchwały. W uzasadnieniu postanowienia NSA stwierdził m.in., że orzecznictwo NSA w zakresie poruszonej problematyki, niezależnie od tego, że posiada walor ujednociający orzecznictwo sądownoadministracyjne, dostrzega i chroni te wartości prawne, które w istocie stanowiły motyw wniosku Rzecznika o podjęcie żądanej uchwały.

2. Odmowa wyznaczenia dodatkowego terminu egzaminu na aplikację radcowską osobie należącej do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego.

Do Rzecznika zwróciła się osoba starająca się o przyjęcie na aplikację radcowską, będąca wierną Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego. Przepisy wiary obligują ją do powstrzymania się od pracy i nauki w sobotę i w związku z tym nie mogła przystąpić do egzaminu konkursowego decydującego o naborze, który wyznaczono właśnie na sobotę. Mimo prośby kandydatki na aplikację radcowską o wyznaczenie innego terminu na zdawanie egzaminu oraz poparcia jej prośby przez władze Kościoła i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, zainteresowana nie uzyskała zgody Ministra Sprawiedliwości. Odmówiono też wydania w tej sprawie formalnej decyzji, co uniemożliwiło zainteresowanej rozpatrzenie sprawy przez niezawisły sąd.

Rzecznik powołując się na art. 53 Konstytucji, art. 2 pkt 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania³²⁸, oraz art. 11 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej³²⁹ wskazał, iż zgodnie z jej postanowieniami wiernym tego Kościoła przysługuje ustawowe prawo powstrzymania się w

³²⁷ Postanowienie z 30 października 2007 r. (sygn. akt II GPS 1/07).

³²⁸ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. Z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.).

³²⁹ Ustawa z 30 czerwca 1995 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 481 z późn. zm.).

soboty od nauki i pracy. Pełna realizacja i poszanowanie tego prawa mieści się w wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Rzecznik zwrócił się³³⁰ do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie zmian, w ustawie o radcach prawnych i innych ustawach „korporacyjnych”, które uwzględniałyby takie szczególne przypadki.

Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie w lutym 2008 r.³³¹

3. Ograniczenia wolności pracy w stosunku do aplikantów adwokackich.

W korespondencji kierowanej do Rzecznika aplikanci adwokacy skarżyli się na to, że w trakcie odbywania aplikacji nie mają możliwości podjęcia pracy zarobkowej. W myśl § 14 uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej³³², podjęcie innego zajęcia przez aplikanta - poza zajęciami wynikającymi z odbywania aplikacji pod kierunkiem patrona w okresie aplikacji - wymaga zgody patrona i dziekana właściwej okręgowej rady adwokackiej, po zasięgnięciu opinii kierownika szkolenia aplikantów adwokackich. Skarżący podkreślają, iż w praktyce organy adwokatury odmawiają im zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia.

Powyższa regulacja budzi zastrzeżenia Rzecznika z tego względu, że stanowi w istocie ograniczenie wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, gwarantowanej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji. Wolność ta, nie będąc jednak absolutną, może podlegać ograniczeniu jedynie na mocy ustawy (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Tymczasem ani ustawa Prawo o adwokaturze³³³, ani żaden inny akt normatywny tej rangi nie ustanawia takiej formy ograniczeń wolności pracy w stosunku do aplikantów adwokackich. Rzecznik zwraca uwagę, że regulamin aplikacji adwokackiej powinien uwzględniać zarówno wymogi wynikające z art. 65 ust. 1 oraz 31 ust. 3 Konstytucji, jak i realia życiowe i finansowe młodych adwokatów zwłaszcza w sytuacji, gdy opłaty za aplikację aktualnie wynoszą czterokrotność płacy minimalnej. Rzecznik

³³⁰ RPO-563683-I/07 z 24 lipca 2007 r.

³³¹ RPO-563683-I/07 z 4 lutego 2008 r.

³³² Uchwała z 3 września 2005 r. nr 22/2005.

³³³ Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz.1058 ze zm.).

zwrócił się³³⁴ do Naczelnej Rady Adwokackiej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Rzecznik nie uzyskał jeszcze odpowiedzi w tej sprawie.

4. Opłaty związane z odbywaniem aplikacji przygotowującej do zdobycia zawodu rzecznika patentowego.

Ogólną zasadą, dotyczącą różnego rodzaju szkoleń zawodowych, jest ich odpłatność. Dotyczy to także aplikacji zawodowych, których odbycie jest ustawowym wymogiem dla wykonywania określonych profesji. Jest to wymóg oczywisty – w założeniu opłaty pokrywają koszty szkoleń i praktyk. Niemniej jednak odpłatność nie powinna być ustalona na takim poziomie, aby stanowiła barierę w dostępie do zawodu. W przypadku aplikacji adwokackiej, radcowskiej i notarialnej wysokość opłaty ustala – w porozumieniu z samorządem zawodowym – Minister Sprawiedliwości, na podstawie precyzyjnych wytycznych zamieszczonych w ustawie – Prawo o adwokaturze, ustawie o radcach prawnych, ustawie – Prawo o notariacie. Tymczasem ustawa o rzecznikach patentowych, o czym pisał już Rzecznik w 2006 r.³³⁵, nie wskazuje, jaki organ jest powołany do określania wysokości opłaty za aplikację rzecznikowską. W efekcie, Krajowa Rada Rzeczników Patentowych w uchwale dotyczącej regulaminu i szczegółowych zasad odbywania aplikacji³³⁶, podjętej na podstawie art. 40 ustawy o rzecznikach patentowych³³⁷ ustaliła własną kompetencję w tym zakresie: zgodnie z pkt 9 Regulaminu opłaty za aplikację określa w drodze uchwały Krajowa Rada Rzeczników Patentowych. Obecnie aplikacja rzecznikowska jest szkoleniem najdroższym – odbycie trzyletniej aplikacji kosztuje 30 000 zł, podczas gdy opłaty roczne w przypadku innych aplikacji (adwokackiej, radcowskiej i notarialnej) zostały określone na poziomie czterokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. W opinii Rzecznika kwestia opłat za prowadzenie aplikacji nie powinna być pozostawiona uznaniu samego samorządu zawodowego. Takie rozwiązanie powoduje bowiem zarzuty

³³⁴ RPO-564695-I/07 z 18 września 2007 r.

³³⁵ Informacja RPO za 2006 r. str. 98-99.

³³⁶ Uchwała z 9 czerwca 2005 r.

³³⁷ Ustawa z 11 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 49 poz. 509 ze zm.).

limitowania dostępu do zawodu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³³⁸ do Ministra Gospodarki z prośbą o rozważenie przedstawionego zagadnienia i przekazanie swojego stanowiska w sprawie regulacji opłat za aplikację rzecznikowską.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki przychylił się³³⁹ do koncepcji Rzecznika uregulowania w przepisach kwestii kosztów odbywania aplikacji przygotowującej do zdobycia zawodu rzecznika patentowego w sposób nie budzący dalszych wątpliwości. Jednocześnie potwierdził, że rozważenia wymaga kwestia obniżenia opłat za odbycie aplikacji tak, aby zawód rzecznika patentowego stał się bardziej dostępny. Przed przygotowaniem projektu niezbędne jest opracowanie oceny skutków regulacji, gdzie zostaną przedstawione propozycje opłat uwzględniające specyfikę aplikacji rzecznikowskiej.

5. Potrzeba nowelizacji przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie.

W 2006 r. Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie, w który zwrócił się z prośbą o spowodowanie przyspieszenia prac legislacyjnych nad przygotowaniem rozwiązań prawnych, uwzględniających skutki wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego³⁴⁰. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, który w dniu 12 czerwca 2007 r. został rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów. Projekt ten zawierał przepisy dostosowujące ustawę – Prawo o adwokaturze oraz ustawę o radcach prawnych do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Rządowy projekt ustawy wpłynął do Sejmu w lipcu 2007 r., jednak proces legislacyjny, z uwagi na skrócenie kadencji Sejmu, został przerwany i zgodnie z przyjętą zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych nie może toczyć się w obecnej kadencji Sejmu. W związku z powyższym Rzecznik

³³⁸ RPO-564314-I/07 z 9 października 2007 r.

³³⁹ Pismo z 7 listopada 2007 r.

³⁴⁰ Orzeczenia TK z 19 kwietnia 2006 (sygn. akt K 6/06) oraz z 8 listopada 2006 r. (sygn. akt K 30/06).

zwrócił się³⁴¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, kiedy i w jakim kształcie zamierza skierować do Sejmu projekt ustawy uwzględniający powyższe wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

Z odpowiedzi³⁴² przekazanej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wynika, że w grudniu 2007 r. podjęte zostały prace legislacyjne dotyczące zmiany wyżej wymienionych ustaw. Ponownie też podjęta została w tym zakresie dyskusja z korporacjami. Jednocześnie w odpowiedzi zaznaczono, że projekt uwzględniający wyrok Trybunału Konstytucyjnego w lutym 2008 r. zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych, a w kwietniu 2008 r. przedłożony Radzie Ministrów. Sprawa nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

L. Prawa obywateli do występowania z inicjatywą obywatelską

Na podstawie artykułu prasowego³⁴³ Rzecznik wystąpił³⁴⁴ do Marszałka Sejmu w sprawie przedłużającej się procedury postępowania z pracami legislacyjnymi nad projektami zgłoszonymi z inicjatywy obywatelskiej.

Jednym z istotnych elementów demokratycznego państwa prawnego jest, wynikające z art. 118 ust. 2 Konstytucji, prawo obywateli do występowania z inicjatywą ustawodawczą. Konstytucyjny wymóg zebrania w takim przypadku 100.000 podpisów powoduje, że sprawa będąca przedmiotem inicjatywy wzbudza żywe zainteresowanie znacznej grupy obywateli. Przy projektach zgłoszonych z inicjatywy obywatelskiej nie obowiązuje zasada dyskontynuacji prac Sejmu, co wynika z art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli³⁴⁵. Terminy, w których Sejm powinien rozpocząć prace nad projektami zgłaszanymi z inicjatywy obywatelskiej są stosunkowo krótkie. Zgodnie z art. 13 powołanej ustawy, pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu, a w wypadku

³⁴¹ RPO-542756-I/06 z 11 grudnia 2007 r.

³⁴² Pismo z 11 stycznia 2008 r.

³⁴³ „Trybuna” z 15 czerwca 2007 r. *Obywatelskie projekty gniją w Sejmie. Nasze prawa. Nasza fikcja.*

³⁴⁴ RPO-563413-I/07 z 17 lipca 2007 r.

³⁴⁵ Ustawa z 24 czerwca 1999 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 688).

określonym w art. 4 ust. 3 pierwsze czytanie odbywa się nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu. Zaniepokojenie Rzecznika budzi fakt, iż nie są podejmowane dalsze prace legislacyjne. Hamowanie prac legislacyjnych nad prawidłowo zgłoszonymi obywatelskimi projektami ustaw można odebrać jako naruszenie lub ograniczenie przez organy władzy podstawowych praw obywatelskich zapisanych w Konstytucji i ustawach.

W swojej odpowiedzi Marszałek Sejmu wskazał³⁴⁶, iż odstępstwo od zasady dyskontynuacji prac Sejmu w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej obowiązuje jedynie w odniesieniu do kadencji Sejmu następującej bezpośrednio po tej, w trakcie której wystąpiono z inicjatywą. Oznacza to, iż w toku obecnej kadencji Sejm powróci jedynie do projektów zgłoszonych w trakcie poprzedniej - V kadencji. Sprawa dotyczy projektu jednej ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw. Sprawa jest nadal prowadzona przez Rzecznika.

L. Ordery i odznaczenia.

Do Rzecznika zgłosili się przedstawiciele środowiska kombatantów – byłych żołnierzy Armii Krajowej w sprawie zaprzestania nadawania kombatantom - byłym żołnierzom Armii Krajowej i innych formacji zbrojnych – niektórych odznaczeń (Krzyża Partyzanckiego, Krzyża Armii Krajowej, Krzyża Batalionów Chłopskich, Krzyża Narodowego Czynu Zbrojnego oraz Warszawskiego Krzyża Powstańczego). Odznaczenia te przestały być nadawane na mocy art. 6 ust. 3 oraz art. 7 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o orderach i odznaczeniach, uchylające przepisy o tytułach honorowych oraz zmieniające niektóre ustawy³⁴⁷ w związku z wejściem w życie nowych przepisów dotyczących orderów i odznaczeń. Skarżący twierdzili jednak, że przewidziany na zakończenie nadawania tych odznaczeń okres do 8 maja 1999 r. okazał się zbyt krótki i uniemożliwił wyróżnienie zasług wielu żołnierzy biorących udział w

³⁴⁶ Pismo z 17 stycznia 2008 r.

³⁴⁷ Ustawa z 16 października 1992 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 451 ze zm.)

walce narodowo-wyzwoleńczej. Dlatego Rzecznik zwrócił się³⁴⁸ do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z pytaniem odnośnie do potrzeby wznowienia nadawania wymienionych odznaczeń.

W styczniu 2008 r. Kierownik Urzędu poinformował Rzecznika, że uważa za zasadne wznowienie nadawania Krzyża Armii Krajowej, Krzyża Narodowego Czynu Zbrojnego i Krzyża Batalionów Chłopskich oraz zapowiedział, iż zwróci się w tej sprawie do Prezydenta RP.

M. Sprawy europejskie i międzynarodowe

1. Propozycja debaty sejmowej w sprawie Memorandum Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

W dniach 3-6 grudnia 2006 r. z wizytą w Polsce przebywał Komisarz Praw Człowieka Rady Europy. Celem wizyty było zbadanie sposobu, w jaki polskie władze implementują zalecenia zawarte w raporcie Komisarza z 2002 roku. W efekcie wspomnianej wizyty, a także na podstawie oświadczeń przedłożonych przez ministerstwa, raportów ekspertów w dziedzinie praw człowieka oraz raportów organizacji pozarządowych, powstało memorandum Komisarza Praw Człowieka, zawierające uwagi i zalecenia mające na celu polepszenie skutecznego poszanowania przez władze państwowe praw człowieka w Polsce.

We wspomnianym memorandum, Komisarz Praw Człowieka zwraca uwagę na kilka budzących niepokój kwestii dotyczących praw człowieka, w tym tolerancji i niedyskryminacji, swobody wypowiedzi, a także funkcjonowania polskiego sądownictwa, policji i sytuacji w więziennictwie. Jednym z postulatów zawartych w cytowanym raporcie jest ustanowienie kompleksowego prawa antydyskryminacyjnego oraz utworzenie jednego wyspecjalizowanego organu do walki z dyskryminacją we wszystkich sferach.

Rzecznik, mając na uwadze powyższe Memorandum, zwrócił się³⁴⁹ do Marszałka Sejmu z proporcją przeprowadzenia sejmowej debaty poświęconej wskazanym przez Komisarza problemom.

³⁴⁸ RPO-568830-I/07 z 8 listopada 2007 r.

³⁴⁹ RPO-563120-I/07 z 14 lipca 2007 r.

2. Przestrzeganie praw człowieka w Birmie.

Rzecznik, głęboko poruszony dramatyczną sytuacją w Birmie/Myanmar, wystąpił³⁵⁰ do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z apelem o podjęcie wszelkich możliwych działań oraz wyrażenie zdecydowanego sprzeciwu wobec łamania fundamentalnych praw człowieka.

3. Raport dotyczący przypadków dyskryminacji ze względu na orientację seksualną obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej

Rzecznik powziął informacje na temat przygotowywanego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej raportu dotyczącego przypadków dyskryminacji ze względu na orientację seksualną obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.

Rzecznik wystąpił³⁵¹ do Dyrektora Agencji Praw Podstawowych oraz do Przewodniczącego Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego z propozycją współpracy przy przygotowywaniu powyższego raportu.

4. Pobicie Rzecznika Praw Obywatelskich Republiki Gruzji w trakcie zamieszek w Tbilisi.

Rzecznik z głębokim żalem przyjął wiadomość o toczących się na ulicach Tbilisi zamieszkach, w których ucierpiał Rzecznik Praw Obywatelskich Republiki Gruzji. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się³⁵² z apelem do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy o podjęcie szczególnych kroków w odpowiedzi na ostatnie wydarzenia w Gruzji.

5. Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Karty Praw Podstawowych.

Mając na uwadze zapewnienie realizacji przestrzegania praw jednostek również w ramach funkcjonowania i realizacji celów Unii

³⁵⁰ RPO-570808-I/07 z 5 października 2007 r.

³⁵¹ RPO-572746-I/07 z 13 listopada 2007 r.

Europejskiej, Rzecznik wystąpił³⁵³ do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Karty Praw Podstawowych w ramach Unii Europejskiej. Rzecznik zwrócił uwagę, że Karta wprowadzając nowe regulacje dotyczące praw podstawowych może stymulować powstawanie trojakich konfliktów:

- 1) mających swoje źródło w kolizjach wynikających nie tylko z relacji pomiędzy nią a prawem wewnętrznym państw członkowskich UE,
- 2) kolizjach spowodowanych nakładaniem się na siebie różnych systemów zobowiązań prawnych przyjętych przez państwa członkowskie UE,
- 3) różnic interpretacji podobnych do siebie regulacji prawnych gwarantujących te same prawa podstawowe.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zasugerował³⁵⁴ możliwość przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

6. Współpraca z Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy w zakresie ochrony praw dziecka.

Rzecznik zwrócił się³⁵⁵ do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z propozycją współpracy w sprawie monitorowania stanu przestrzegania praw dzieci i młodzieży w zakresie ochrony zdrowia, prawidłowego rozwoju i szeroko rozumianego bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem oceny jakości współpracy międzysektorowej. Rzecznik przedstawił Komisarzowi opracowany w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich projekt Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Dzieci i Młodzieży, a także Kartę Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu oraz Kartę Żywienia i Aktywności Fizycznej Dzieci i Młodzieży w Szkole.

7. Przestrzeganie praw człowieka w Federacji Rosyjskiej.

³⁵² RPO-573287-I/07 z 14 listopada 2007 r.

³⁵³ RPO-573907-I/07 z 20 listopada 2007 r.

³⁵⁴ Pismo z 20 listopada 2007 r.

³⁵⁵ RPO-576488-I/07 z 14 grudnia 2007 r.

W związku z coraz liczniejszymi informacjami prasowymi dotyczącymi naruszeń praw człowieka w Federacji Rosyjskiej, w szczególności w związku z przeprowadzonymi 2 grudnia 2007 r. wyborami parlamentarnymi, Rzecznik wystąpił do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia przez Radę Europy odpowiednich działań³⁵⁶. Rzecznik wskazał między innymi na naruszenia wolności słowa oraz wolności zgromadzeń w trakcie kampanii wyborczej. Przypomniał również o bardzo trudnej sytuacji mieszkańców Czeczenii i Inguszetii wobec których, jak dowodzi orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, naruszany jest zakaz stosowania tortur oraz niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Rzecznik wyraził przekonanie, że skala naruszeń praw człowieka, z którą mamy obecnie do czynienia w Rosji powinna spotkać się ze stanowczą reakcją Rady Europy.

8. Określenie trybu ratyfikacji Traktatu Reformującego Unię Europejską.

W dniu 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie przedstawiciele 27 państw członkowskich Unii Europejskiej podpisali Traktat Reformujący UE, który przewiduje wprowadzenie szeregu zmian o zasadniczym znaczeniu dla dalszego funkcjonowania Unii Europejskiej, jak również dla poszczególnych państw członkowskich. Traktat wejdzie w życie w 2009 r., pod warunkiem jego ratyfikacji przeprowadzonej zgodnie z wewnętrznymi przepisami państw członkowskich.

W odniesieniu do ratyfikacji traktatu lizbońskiego stosowane muszą być wymogi określone w art. 90 Konstytucji (konieczność uzyskania uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie lub uchwalonej w referendum ogólnokrajowym, przy czym o wyborze trybu wyrażenia zgody na ratyfikację zadecyduje uchwałą Sejm). W opinii Rzecznika, ze względu na wagę podejmowanych zobowiązań wskazane byłoby uzyskanie zgody na ratyfikację umowy w referendum ogólnokrajowym, które powinno być poprzedzone merytoryczną debatą wyjaśniającą znaczenie kluczowych

³⁵⁶ RPO-576084-I/07 z 20 grudnia 2007 r.

postanowień traktatu. Rzecznik zwrócił się³⁵⁷ do Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu z prośbą o rozważenie wyboru trybu ratyfikacji traktatu oraz wyjaśnienie obywatelom motywów podjętej decyzji, a także przeprowadzenie odpowiedniej akcji informacyjnej dotyczącej treści traktatu lizbońskiego oraz konsekwencji jego włączenia do polskiego systemu źródeł prawa.

³⁵⁷ RPO-576939-I/07 z 21 grudnia 2007 r.

8. Wybrane zagadnienia z zakresu postępowania sądownoadministracyjnego

1. Nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W 2006 r. Rzecznik przedstawił³⁵⁸ Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego obszernie wystąpienie, zawierające analizę funkcjonowania w praktyce przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wraz z propozycjami zmian, których wymaga ta ustawa. W połowie 2007 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego poinformował³⁵⁹ Rzecznika, że został już przygotowany projekt ustawy nowelizującej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Projekt ten został przekazany Prezydentowi RP z prośbą o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą. W projekcie przygotowanym przez NSA uwzględniono część propozycji zmian, postulowanych przez Rzecznika. Z informacji prasowych oraz z informacji na stronie Prezydenta RP wynika, iż na początku stycznia 2008 r. Prezydent skorzystał w tej sprawie z inicjatywy ustawodawczej i wniósł do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2. Uiszczanie wpisów w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Trybunał Konstytucyjny orzekł³⁶⁰, że § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁶¹ stanowiący, iż wpis stały od skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego uiszcza się na wezwanie jest niezgodny z art. 221 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz z art. 2 Konstytucji. Po wyeliminowaniu tego przepisu z obrotu prawnego powstała sytuacja,

³⁵⁸ Informacja za 2006 rok, s. 107-108

³⁵⁹ Pismo z dnia 7 sierpnia 2007 r.

³⁶⁰ Wyrok TK z 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05

³⁶¹ Rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2003 r., (Dz.U. Nr 221, poz. 2193).

która w istocie powoduje, że adwokat lub radca prawny, uiszczając wpis stały od skargi za pośrednictwem organu administracji publicznej, nie jest w stanie sprostać wszystkim wymogom określonym w § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia, gdyż nie jest w stanie wskazać sygnatury akt sądowych, która nadawana jest dopiero po wpłynięciu skargi do sądu. Stąd też, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego należało oczekiwać, iż § 5 ust. 1 rozporządzenia zostanie zmieniony w sposób dostosowujący jego treść do nowej sytuacji prawnej. Niestety tak się nie stało. W związku z powyższym Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa NSA³⁶² wskazujące na potrzebę uregulowania przedmiotowych kwestii w sposób nie budzący wątpliwości prawnych i interpretacyjnych. W odpowiedzi³⁶³ Prezes NSA poinformował Rzecznika, że rozwiązanie problemu możliwe jest wyłącznie w drodze nowelizacji art. 221 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W przygotowanym przez NSA i przedłożonym Prezydentowi RP projekcie zmian do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi znalazł się stosowny przepis. Z informacji zawartych na stronie internetowej Prezydenta RP wynika, że w złożonym do Sejmu na początku stycznia 2008 r. projekcie nowelizacji ustawy znajduje się propozycja zmiany także art. 221.

³⁶² RPO-543449-V/06 z dnia 14 lutego 2007 r.

³⁶³ Pismo z 1 marca 2007 r.

9. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Zasiedzenie nieruchomości przez Państwo.

Rzecznik wniósł³⁶⁴ do Sądu Najwyższego wnioski o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności co do wykładni art. 172 ustawy Kodeks cywilny³⁶⁵, a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy Państwo władając nieruchomością nabytą w ramach sprawowania władztwa publicznego, wykonuje jednocześnie władztwo właścicielskie, które ze względu na swój charakter może być posiadaniem samoistnym w rozumieniu art. 336 Kodeksu cywilnego, prowadzącym do zasiedzenia nieruchomości?

W uzasadnieniu uchwały³⁶⁶ Sąd Najwyższy zastrzegł, że co do zasady podziela stanowisko, zgodnie z którym zasiedzenie zaczyna biec od dnia objęcia nieruchomości w samoistne posiadanie przez osobę nie będącą właścicielem, bez względu na sposób, w jaki nastąpiło uzyskanie posiadania. Zakwestionował jednak możliwość jego zastosowania w sytuacji, gdy Państwo nabyło nieruchomość w wyniku bezprawnej decyzji administracyjnej. Zasiedzenie takiej nieruchomości przez Państwo byłoby nadużyciem prawa. Pogląd wyłączający możliwość zasiedzenia przez Państwo nieruchomości objętej we władanie w wyniku czynności wynikających z władztwa publicznego, dominujący w latach 90-tych XX wieku, został zakwestionowany w szeregu orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy w ostatnich latach. Przykładowo w dwóch postanowieniach z dnia 9 maja 2003 r.³⁶⁷ Sąd Najwyższy orzekł, że kwalifikowanie władania nieruchomością, tak jak włada nią właściciel, jako posiadania samoistnego, nie doznaje żadnych ograniczeń. Ograniczeń takich nie uzasadniają także okoliczności towarzyszące uzyskaniu władania odpowiadającego wykonywaniu własności państwowej, w szczególności okoliczność polegająca na uzyskaniu wspomnianego władania w drodze aktu o charakterze władczym. W ocenie Rzecznika wskazane rozbieżności

³⁶⁴ RPO-552084-IV/07 z 22 lutego 2007 r.

³⁶⁵ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (t. jedn. Dz. U z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.).

³⁶⁶ Uchwała z 18 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 133/92.

³⁶⁷ Sygn. akt V CK 24/03 oraz V CK 13/03.

w orzecznictwie Sądu Najwyższego sprzeciwiają się wynikającej z art. 2 Konstytucji zasadzie pewności prawa, jego jednoznaczności i dostatecznej określoności, która jest niezbędnym wymogiem prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Ponadto należy zauważyć, że stosowanie art. 172 Kc prowadzi do utraty własności nieruchomości przez prawowitych właścicieli, która to własność jest chroniona z mocy art. 64 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³⁶⁸ utrwalone jest stanowisko, że przepisy ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw muszą być szczególnie precyzyjne i nie mogą stwarzać zbyt szerokich ram dla organów stosujących te przepisy.

Sąd Najwyższy podjął uchwałę³⁶⁹, w której wyjaśnił, że władanie cudzą nieruchomością przez Skarb Państwa, uzyskane w ramach sprawowania władztwa publicznego, może być posiadaniem samoistnym prowadzącym do zasiedzenia. Zasiedzenie jednak nie biegło, jeżeli właściciel nie mógł skutecznie dochodzić wydania nieruchomości (art. 121 pkt 4 w zw. z art. 175 Kc).

2. Dopuszczalność wypowiedzenia terminowych umów dzierżawy (najmu).

Rzecznik wniósł³⁷⁰ do Sądu Najwyższego wnioski o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisu art. 673, 688, 704 oraz 673 w związku z art. 694 ustawy Kodeks cywilny, a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy przed dniem 10 lipca 2001 r. strony mogły zastrzec możliwość wcześniejszego rozwiązania za wypowiedzeniem umowy najmu lub dzierżawy zawartej na czas oznaczony, w razie zajścia przyczyny określonej w umowie? Jakie skutki prawne wywoływała tego rodzaju klauzula?

Mimo, że problem ten został unormowany w sposób nie budzący zasadniczych wątpliwości, wciąż pozostaje nierozstrzygnięta kwestia oceny wypowiedzenia dokonanego przed nowelizacją Kodeksu cywilnego.

³⁶⁸ Orzeczenie TK z 30 października 2001 r., K 33/00 oraz z 24 lutego 2003 r., K 28/02

³⁶⁹ III CZP 30/07 z 26 października 2007 r.

³⁷⁰ RPO-544105-IV/06 z 28 maja 2007 r.

O aktualności problemu świadczy liczba skarg napływających do Rzecznika na niespójne orzecznictwo w tego rodzaju sprawach.

Dominujący kierunek wykładni art. 673 (przed nowelizacją), art. 688 oraz art. 704 Kodeksu cywilnego opowiada się za całkowitą niedopuszczalnością wypowiedzenia terminowych umów dzierżawy (najmu). Jednocześnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyraźnie zarysowała się druga linia orzecznicza, zgodnie z którą dopuszczalne jest wprowadzenie do umowy dzierżawy, również zawartej na czas oznaczony, możliwości jej wypowiedzenia, w razie zajścia określonej w tej umowie przyczyny. Przekonujące wydają się argumenty za dopuszczalnością zastrzegania – także przed dniem 10 lipca 2001 r. – w terminowych umowach dzierżawy (najmu) możliwości wcześniejszego ich wypowiedzenia, w razie zajścia przyczyn określonych w umowie.

Zdaniem Rzecznika uregulowanie kwestii dopuszczalności wypowiedzenia terminowych umów dzierżawy (najmu), a także jasne określenie skutków prawnych przez taką klauzulę wywoływanych, ma ogromne znaczenie nie tylko dla wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim dla ochrony konstytucyjnych praw obywateli, których w tym wypadku niepewność co do prawa bezpośrednio dotyka.

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Rzecznika i w uchwale stwierdził³⁷¹, że dopuszczalne było wypowiedzenie umowy najmu lub dzierżawy, zawartej przed dniem 10 lipca 2001 r. na czas oznaczony, w wypadkach określonych w tej umowie.

3. Interpretacja pojęcia „uprawa rolna”.

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w wykładni art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo łowieckie³⁷², Rzecznik wniósł³⁷³ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy uprawę rolną w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo łowieckie stanowią wszelkiego typu uprawy prowadzone na gruncie rolnym i stanowiące efekt działalności ludzkiej, powiązane z produkcyjną funkcją tego gruntu?

³⁷¹ Uchwała z 21 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 74/07.

³⁷² Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 1066 ze zm.).

³⁷³ RPO-550431-X/07 z 10 maja 2007 r.

Zgodnie z treścią tego przepisu, dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy³⁷⁴ uprawa rolna w rozumieniu omawianego przepisu to wszelkiego rodzaju uprawy prowadzone na gruncie rolnym, stanowiące efekt działalności ludzkiej i powiązane ściśle z produkcyjną funkcją gruntu. Odmienny pogląd prawny wyraził Sąd Najwyższy w wyroku³⁷⁵ zgodnie z którym, uprawa sadownicza, z natury wieloletnia, z dominującymi zabiegami o charakterze pielęgnacyjnym i w postaci zbioru owoców, nie odpowiada stereotypom uprawy rolnej i płodów rolnych. Należy w związku z tym przyjąć, iż dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego nie odpowiada za szkody wyrządzone w sadach przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny. Rzecznik przychylił się do poglądu prawnego wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 stycznia 2005 r. Za szeroką wykładnią pojęcia „uprawa rolna” przemawia także wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności oraz innych praw majątkowych. Posiadacz uprawy rolnej nie dysponuje, poza możliwością podjęcia działań prewencyjnych, żadnymi skutecznymi środkami ochrony przed zachowaniami zwierząt łownych. Wręcz przeciwnie, art. 9 ust. 1 pkt 2 Prawa łowieckiego zawiera zakaz, skierowany także do posiadaczy upraw rolnych, płoszenia, chwytania przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny. W związku z tym wszelkie przedmiotowe wyłączenia upraw rolnych (wykładnia zawężająca pojęcie „uprawa rolna”) byłyby postrzegane jako wkroczenie bez wystarczającego umocowania w ustawie w sferę chronionych konstytucyjnie wartości.

Sąd Najwyższy podjął³⁷⁶ uchwałę stwierdzając, że uprawą rolną w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo łowieckie jest każda uprawa prowadzona na gruncie rolnym.

4. Wykładnia pojęcia „nabywca nieruchomości”.

³⁷⁴ Wyrok SN z 20 stycznia 2005 r. (sygn. Akt II CK 361/04).

³⁷⁵ Wyrok SN z 4 lipca 2002 r. (sygn. Akt I CKN 795/00).

³⁷⁶ Uchwała SN z 27 listopada 2007 r. (sygn. akt III CZP 67/07).

Rzecznik złożył³⁷⁷ wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisu art. 68 ust. 2 i 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁷⁸, a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy pod pojęciem „nabywcy nieruchomości” zawartym w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁷⁹ należy rozumieć, poza nabywcą pierwotnym, który nabył nieruchomość lokalową od Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, za kwotę równą wartości nieruchomości pomniejszoną o udzieloną bonifikatę, również osobę bliską nabywcy, na rzecz której nabywca pierwotny dokonał przeniesienia prawa własności przed upływem 5 lat licząc od dnia jej nabycia, a w konsekwencji, czy przewidziany w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie obciąża osobę bliską nabywcy pierwotnego, która zbyła nieruchomość lub wykorzystywała ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia przez pierwotnego nabywcę?

Zdaniem Rzecznika brak jest, przy dokonywaniu wykładni pojęcia „nabywca nieruchomości” zawartego w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podstaw do sięgania do metod wykładni funkcjonalnej, a tym samym rozszerzenia tego pojęcia w ten sposób, aby obejmowało ono również poza nabywcą pierwotnym, który uiścił na rzecz Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego kwotę równą wartości nieruchomości pomniejszoną o udzieloną bonifikatę, także osobę bliską pierwotnemu nabywcy, która uzyskała prawo własności lokalu w drodze zawartej z nabywcą pierwotnym umowy, przed upływem okresu 5 lat, a następnie zbyła ten lokal na rzecz osoby trzeciej, nie należącej do kręgu osób bliskich. W takiej sytuacji należałoby posługiwać się wykładnią literalną przepisu, która prowadzi do konstatacji, iż obowiązek zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty związany jest jedynie z pierwotnym nabywcą nieruchomości.

³⁷⁷ RPO-551712-V/07 z 17 października 2007 r.

³⁷⁸ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

³⁷⁹ Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1218).

Do końca 2007 r. wniosek Rzecznika nie został rozpatrzony.

5. Występowanie w sprawie w charakterze pełnomocnika strony, osoby która nie może być pełnomocnikiem

Rzecznik złożył³⁸⁰ do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności co do wykładni i stosowania przepisu art. 97 Kpc, a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy występowanie w sprawie w charakterze pełnomocnika strony osoby, która nie może być pełnomocnikiem, oznacza brak należytego umocowania, co powoduje nieważność postępowania (art. 379 pkt 2 Kpc), czy też uchybienie to może być usunięte poprzez zatwierdzenie przez stronę czynności dokonanych przez tę osobę?

W przedmiotowym pytaniu prawnym wskazano, że istnieje kierunek wykładni przepisów przyjmujący, że potwierdzenie czynności dokonanych przez osoby występujące w sprawie w charakterze pełnomocnika, które nimi być nie mogą, może nastąpić również w postępowaniu odwoławczym i wówczas wyłączona jest możliwość przyjęcia nieważności postępowania na tej podstawie, że pełnomocnik nie był należycie umocowany³⁸¹. W ocenie Rzecznika przekonujące wydają się argumenty zwolenników koncepcji, opowiadającej się za możliwością konwalidowania przez stronę czynności procesowych dokonanych w toku postępowania sądowego przez osobę, która nie mogła być pełnomocnikiem procesowym. Obowiązujące przepisy nie stwarzają na tyle istotnych przeszkód, by czynności przedsięwzięte przez pełnomocnika nie mającego kwalifikacji prawnych nie mogły być potwierdzone przez mocodawcę i stać się w pełni skutecznymi w postępowaniu sądowym. W opinii Rzecznika trzeba mieć na uwadze to, że strona może aprobeować sposób wykorzystania przysługujących jej w dotychczasowym postępowaniu środków procesowych. Jeśli zatem podmiot nieuprawniony brał udział w toczącym

³⁸⁰ RPO-566009-IV/07 z 19 grudnia 2007 r.

³⁸¹ Orzeczenia Sądu Najwyższego: uchwała z dnia 20 grudnia 1968 r. (sygn. akt III CZP 93/68, OSNC 1969, Nr 7-8, str. 129), uchwała z dnia 18 września 1992 r. (sygn. akt III CZP 112/92, OSNC 1993, Nr 5, str. 7) i wyrok z dnia 25 lutego 1999 r. (sygn. akt I CKN 1108/97, OSNC 1999, Nr 9, str. 158).

się postępowaniu sądowym w charakterze pełnomocnika strony, a strona nie kwestionuje dokonanych przez tą osobę w jej imieniu czynności, to zasada ochrony interesu strony oraz ekonomii procesowej przemawia za dopuszczeniem możliwości zatwierdzenia tych czynności. Zdaniem Rzecznika istotnym argumentem przemawiającym za dopuszczeniem zatwierdzenia przez stronę zainteresowaną czynności procesowych dokonanych przez osobę, która nie mogła być pełnomocnikiem, jest brak możliwości żądania wznowienia postępowania, jeżeli przed uprawomocnieniem się wyroku strona nienależycie reprezentowana potwierdziła dokonane czynności procesowe.

Do końca 2007 r. wniosek Rzecznika nie został rozpatrzony.

6. Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”.

Sąd Najwyższy rozpatrzył³⁸² wniosek Rzecznika o podjęcie uchwały, mającej na celu rozstrzygnięcie, czy w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich dopuszczalna jest droga sądowa³⁸³. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w myśl której w sprawie, w której powód – ze względu na niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” – dochodzi świadczenia pieniężnego z tytułu represji nazistowskich, dopuszczalna jest droga sądowa.

Uchwała ta jednoznacznie rozstrzygnęła i zakończyła wieloletni negatywny spór kompetencyjny pomiędzy sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi. Istotą tego sporu było to, że żaden z sądów (ani powszechny ani administracyjny) nie uważał się za właściwy do rozpoznawania spraw dotyczących świadczeń z Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”. Efektem sporu było natomiast to, że obywatele, kwestionujący odmowę przyznania świadczenia z Fundacji, albo jego wysokość, nie mieli żadnej możliwości skontrolowania prawidłowości decyzji organów Fundacji. Obecnie, w omawianej kategorii spraw,

³⁸² Por. Informacja RPO za 2006 r., s. 18-20

³⁸³ Uchwała z 27 czerwca 2007 r., sygn. akt III CZP 152/06

zainteresowane osoby mogą kierować do sądu pozwy, w celu poddania kontroli prawnej decyzji Fundacji w sprawie odmowy przyznania świadczenia bądź jego wysokości. Sądy powszechne obowiązane są merytorycznie zbadać sprawę – nie jest już dopuszczalne odrzucenie pozwu z uwagi na brak drogi sądowej.

Trybunał Konstytucyjny umorzył natomiast postępowanie zainicjowane wyżej skargą konstytucyjną, do której Rzecznik przystąpił³⁸⁴ wskazując, że po wydaniu przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały, nie można uznać, iż skarżący, przed wystąpieniem ze skargą konstytucyjną wyczerpał tryb postępowania w swojej sprawie (nie skierował powództwa do sądu cywilnego, a jedynie próbował dochodzić swoich racji przed sądem administracyjnym).

³⁸⁴ Por. Informacja RPO za 2006 r., s. 18-20.

10. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną

1. Status prawny osoby pełniącej funkcję burmistrza.

W toku badania indywidualnej sprawy dotyczącej statusu osoby, której Prezes Rady Ministrów powierzył pełnienie funkcji burmistrza w trybie art. 28f ustawy o samorządzie gminnym³⁸⁵, pojawiły się wątpliwości co do istnienia luki prawnej w tej materii. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji, jego funkcje do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Wynagrodzenie dla wyznaczonego wójta ustala Prezes Rady Ministrów, a pokrywane jest z budżetu gminy. Problem powstaje wówczas, gdy w ustalonym wynagrodzeniu nie zostaną uwzględnione takie obligatoryjne składniki wynagrodzenia jak np. dodatek z tytułu wysługi lat. Obowiązujące przepisy nie dają odpowiedzi na pytanie, kto i na jakiej podstawie ma ten dodatek wyznaczonemu wójtowi (burmistrzowi) przyznać.

Ponadto Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyjaśnienie³⁸⁶, czy osoba wyznaczona do pełnienia funkcji wójta (burmistrza) ma składać ślubowanie oraz kiedy nabywa kompetencje wójta (burmistrza).

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował³⁸⁷, że zgodnie z art. 29a ustawy o samorządzie gminnym, objęcie obowiązków przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pochodzącego z wyborów, następuje z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania, natomiast objęcie obowiązków przez osobę wyznaczoną w trybie art. 28f ustawy o samorządzie gminnym oraz uzyskanie kompetencji właściwych dla tej funkcji następuje z dniem wyznaczenia jej przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zgodnie z powyższym, osoba taka nie jest pracownikiem samorządowym, lecz rządowym. Podmiotem wykonującym wobec niej obowiązki pracodawcy jest Prezes Rady

³⁸⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

³⁸⁶ RPO-542641-X/06 z 2 stycznia 2007 r.

³⁸⁷ Pismo z 12 lutego 2007 r.

Ministrów. Wynagrodzenie osoby wyznaczonej do pełnienia funkcji wójta (burmistrza) ustalane jest przez Prezesa Rady Ministrów i może być określone w oparciu o zasady wynikające z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

2. Ustalanie opłat za parkowanie pojazdów.

Rzecznik wniósł³⁸⁸ skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Nr XVIII/204/2000 Rady Miasta Gniezna z dnia 16 czerwca 2000 r. w sprawie ustalenia opłat za parkowanie pojazdów w Strefie Ograniczonego Postoju w Gnieźnie.

Zaskarżonej uchwale Rzecznik zarzucił rażące naruszenie art. 94 Konstytucji i wniósł o stwierdzenie jej nieważności. Stosownie do art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wynika stąd, że przepisy prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień w ustawie. Ten warunek nie został spełniony w przedmiotowej sprawie, gdyż powołany w zaskarżonej uchwale przepis art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych – w brzmieniu obowiązującym w czerwcu 2000 r. – nie zawierał upoważnienia do wprowadzenia przez radę gminy opłat za parkowanie, a jedynie przewidywał możliwość pobierania takich opłat.

Uchwała Nr XVIII/204/2000 Rady Miasta Gniezna z dnia 16 czerwca 2000 r. została uchylona na mocy postanowień § 3 uchwały Nr XL/396/2002 Rady Miasta Gniezna z dnia 27 września 2002 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Gnieźnie, jednakże do Rzecznika wpływają skargi obywateli, którzy pod rządami kwestionowanej uchwały zostali obciążeni karami pieniężnymi z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie i wspomniane kary są obecnie dochodzone przez Biuro Strefy Parkowania w Gnieźnie w drodze egzekucji administracyjnej. Dopóki sąd administracyjny nie stwierdzi nieważności zaskarżonej uchwały, żadna z ukaranych osób nie może

³⁸⁸ RPO-482929-X/04 z 19 kwietnia 2007 r.

skutecznie podnieść zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego wykazując nieistnienie obowiązku zapłaty kary pieniężnej.

3. Pomoc mieszkańcom terenów objętych skutkami „trąby powietrznej”.

Rzecznik przekazał³⁸⁹ Prezesowi Rady Ministrów notatkę z badań terenowych w sprawie działań podejmowanych przez organy administracji publicznej szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego na rzecz pomocy mieszkańcom terenów objętych skutkami „trąby powietrznej”.

4. Nieprecyzyjna ustawowa definicja przyłącza kanalizacyjnego

Rzecznik zwrócił się³⁹⁰ do Ministra Budownictwa o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do doprecyzowania definicji przyłącza kanalizacyjnego, zawartej w art. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³⁹¹. Interpretacja tego pojęcia przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz Ministerstwo Budownictwa jest rozbieżna w przypadkach, gdy podłączenie nieruchomości do sieci wiąże się z wykonaniem studzienki kanalizacyjnej.

Organy jednostek samorządu przyjmują stanowisko, że w tego typu przypadkach na odbiorcy usług spoczywa obowiązek budowy przewodu odprowadzającego ścieki do studzienki kanalizacyjnej, a także realizacji wykonania i pokrycia kosztów określanego jako przyłącze odcinka prowadzącego od studzienki do sieci głównej, wykraczającego poza granicę nieruchomości gruntowej. W myśl odmiennego stanowiska Ministerstwa Budownictwa odbiorca usług zobowiązany jest do realizacji budowy przyłącza kanalizacyjnego na własny koszt wyłącznie w granicach swojej nieruchomości gruntowej. Odpowiedzialność za budowę przewodów kanalizacyjnych znajdujących się poza granicami tej nieruchomości spoczywać ma na właściwej jednostce samorządu terytorialnego.

³⁸⁹ RPO-564376-X/07 z 27 lipca 2007 r.

³⁹⁰ RPO-525228-X/07 z 7 sierpnia 2007 r.

³⁹¹ Ustawa z 7 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858)

Brak precyzyjnych regulacji ustawowych i stwierdzone rozbieżności w ich interpretacji powodują, że osoby zainteresowane podłączeniem nieruchomości do kanalizacji pozostają w niepewności co do faktycznego zakresu obowiązku wykonania i pokrycia kosztów przyłączy kanalizacyjnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Budownictwa poinformował³⁹², że w Ministerstwie zostaną podjęte prace zmierzające do przygotowania zmiany definicji przyłącza kanalizacyjnego.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁹³ do Ministra Infrastruktury o przekazanie aktualnych informacji w sprawie prac legislacyjnych.

5. Wymiana dowodów osobistych.

Zaniepokojenie Rzecznika budzą doniesienia środków masowego przekazu o problemach związanych z wykonaniem ustawowego obowiązku wymiany „książeczkowych” dowodów osobistych. Według przytaczanych przez media szacunków, na wymianę dowodów czeka 7 milionów obywateli, zaś możliwości wydania do końca roku nowych dowodów osobistych liczone są na nieco ponad 6 mln egzemplarzy. Oznacza to, że od początku 2008 r., gdy dotychczasowe dowody osobiste utracą ważność, około miliona osób nie będzie posiadało dokumentów stwierdzających tożsamość. Rzecznik ma świadomość, że wpływ na spiętrzenie zadań związanych z wymianą dowodów osobistych ma związek z odkładaniem „na ostatnią chwilę” wniosku o wydanie nowego dowodu osobistego. Można to oceniać jako przejaw braku zapobiegliwości, nie sposób jednak uznać by nie mieściło się to w granicach obowiązującego prawa.

Rzecznik zwrócił się³⁹⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyjaśnienia dotyczące przewidywanych działań na rzecz rozwiązania problemu.

Dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA poinformował³⁹⁵, że z danych zebranych na koniec sierpnia 2007 r.

³⁹² Pismo z 3 września 2007 r.

³⁹³ RPO-525228-X/07 z 27 grudnia 2007 r.

³⁹⁴ RPO-566957-X/07 z 21 sierpnia 2007 r.

³⁹⁵ Pismo z 21 września 2007 r.

wynika, że do wymiany pozostało 5 mln 466 tysięcy 682 dowodów osobistych. Ponieważ wiele osób pozostawiło wymianę dokumentu na ostatni moment, co może spowodować wydłużenie terminu realizacji dowodów osobistych, Prezydent RP wystąpił z projektem ustawy umożliwiającym obywatelom wykorzystywanie książeczkowych dowodów osobistych do załatwiania urzędowych spraw na terytorium Rzeczypospolitej między 1 stycznia a 31 marca 2008 r. Ustawa została uchwalona.

Obywatele polscy zamieszkali za granicą, aby złożyć wniosek o wydanie nowego dowodu osobistego i odebrać dokument tożsamości, zmuszeni są przyjeżdżać do Polski dwukrotnie, specjalnie w tym celu. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁹⁶ o rozważenie możliwości dokonania zmiany przepisów określających tryb postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych i wprowadzenie regulacji, które pozwolą Polakom zamieszkałym za granicą składać wnioski o wydanie nowego dokumentu tożsamości za pośrednictwem właściwego miejscowo konsula i odbierać dowody osobiste w polskim konsulacie.

Dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA poinformował³⁹⁷, że obywatele polscy mieszkający poza granicami kraju nie mają obowiązku posiadania dowodu osobistego. Jednocześnie zazaczył, że nie ma konieczności, aby obywatel polski zamieszkujący poza granicami przyjeżdżał do Polski po raz kolejny jedynie w celu odbioru dowodu osobistego. Wyprodukowany dowód osobisty będzie oczekiwał w dokumentacji w organie gminy przez okres jego ważności, zatem osoba może odebrać ten dokument podczas wizyty w kraju.

Ponadto w odpowiedzi wyrażono wątpliwości odnośnie do koncepcji wprowadzenia pośrednictwa konsulów przy wydawaniu dowodów osobistych. Wszelkie decyzje o zmianie zasad wydawania dokumentów stwierdzających tożsamość muszą być bardzo wyważone, ponieważ mają związek zarówno ze światowym zagrożeniem terrorystycznym, jak i z przestępczością pospolitą.

³⁹⁶ RPO-569167-X/07 z 26 września 2007 r.

³⁹⁷ Pismo z 3 października 2007 r.

6. Brak prawnej możliwości rozsypywania prochów zmarłych.

W korespondencji kierowanej do Rzecznika pojawił się problem braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielenia zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy. Sytuacji takiej nie przewiduje wielokrotnie nowelizowana ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych³⁹⁸.

W poprzedniej kadencji Sejmu, do łaski marszałkowskiej wpłynął projekt rządowy, który przewidywał wprowadzenie takiej instytucji do obowiązującego porządku prawnego³⁹⁹. Jednakże w toku prac parlamentarnych odpowiedni przepis został wykreślony.

Tymczasem taki sposób dokonania pochówku często stanowi ostatnią wolę zmarłego, która nie może być zrealizowana przez jego bliskich w sposób zgodny z prawem.

Osoby kierujące listy do Rzecznika, wskazując na art. 31 ust. 3 Konstytucji podnoszą, iż brak legalnej możliwości rozsypania prochów w ogrodach pamięci na cmentarzach narusza prawo do prywatności. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji jedynymi ewentualnymi ograniczeniami, które należy wziąć pod uwagę w niniejszej sprawie są ochrona środowiska, zdrowia i porządku publicznego. Trudno jednak dostrzec tu kolizję z tymi wartościami konstytucyjnymi. Wobec powyższego, Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie⁴⁰⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska.

Główny Inspektor Sanitarny poinformował⁴⁰¹, że tworzenie na cmentarzach wydzielonych miejsc przeznaczonych do rozsypywania prochów ze spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich w wyniku kremacji nie stanowi zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwłaszcza z punktu widzenia bezpieczeństwa epidemiologicznego.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zwłoki mogą być pochowane przez złożenie w grobach ziemnych, w grobach murowanych lub katakumbach i zatopienie w morzu. Szczątki

³⁹⁸ Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 ze zm.).

³⁹⁹ Druk sejmowy Nr 299/V kad.

⁴⁰⁰ RPO-569428-X/07 z 28 grudnia 2007 r.

⁴⁰¹ Pismo z 11 marca 2008 r.

pochodzące ze spopielenia zwłok mogą być przechowywane także w kolumbaryach. Groby ziemne, groby murowane i kolumbaria przeznaczone na składanie zwłok i szczątków ludzkich mogą znajdować się tylko na cmentarzach (ust. 3).

Główny Inspektor Sanitarny poinformował ponadto, że określenie innych form chowania prochów niż w kolumbaryach oraz innych miejsc chowania zwłok niż na cmentarzu wymaga wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia.

11. Prawo do pracy i do wykonywania zawodu

A. Bezrobocie

1. Prawo do świadczenia przedemerytalnego osób, które rozwiązały umowę o pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej udzieliło⁴⁰² wyjaśnień w sprawie osób starających się o nabycie prawa do świadczenia przedemerytalnego, które w okresie poprzedzającym uzyskanie statusu osoby bezrobotnej i prawa do zasiłku rozwiązały umowę o pracę ze swym pracodawcą na podstawie art. 55 § 1¹ Kodeksu pracy, tzn. w związku z dopuszczeniem się przez pracodawcę ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika.

Jednocześnie wskazano, że sugestie Rzecznika zostaną rozważone podczas prac legislacyjnych nad ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁰³. Pomimo upływu dziewięciu miesięcy, Ministerstwo nie przedstawiło jednak projektu rozszerzenia definicji „z przyczyn dotyczących pracodawcy”, która jest zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 29 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ani też nie przedstawiło argumentów świadczących o braku potrzeby wprowadzenia takiej regulacji.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej i przekazał swoje uwagi dotyczące potrzeby rozszerzenia definicji „z przyczyn dotyczących pracodawcy” (o udowodnione ciężkie naruszenia przez pracodawcę podstawowych obowiązków wobec pracownika), zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 29 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o potrzebie zastąpienia, w niektórych przepisach ustawy o świadczeniach przedemerytalnych⁴⁰⁵ zwrotu „od dnia rozwiązania” zwrotem „od dnia ustania”.

⁴⁰² Pismo z 18 kwietnia 2006 r.

⁴⁰³ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

⁴⁰⁴ RPO-518547-VIII/05 z 5 marca 2007 r.

⁴⁰⁵ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1252).

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁴⁰⁶, że w ustawie o świadczeniach przedemerytalnych ustawodawca konsekwentnie odmawia możliwości uzyskania świadczenia przedemerytalnego osobom posiadającym możliwość dalszego prowadzenia działalności gospodarczej, kontynuacji pracy zarobkowej czy uzyskiwania dochodu. Świadczenia przedemerytalne z powodu ograniczonych możliwości budżetu państwa są bardzo niewielkie. Z uwagi na krótszy okres składkowy, emerytury osób pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne byłyby wyraźnie niższe od przeciętnych emerytur. Z kolei pracodawcy są zainteresowani istnieniem ułatwień w uzyskiwaniu świadczeń przedemerytalnych, gdyż mogliby dzięki temu obniżyć swoje koszty, a także nie płacić np. odprawy emerytalnej.

W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stworzone zostały preferencje mające sprzyjać zatrudnieniu osób powyżej 50 roku życia. Byłoby to korzystniejsze dla pracowników niż świadczenia przedemerytalne. Jednocześnie Sekretarz Stanu zapewnił, że w przypadku, gdy rząd zdecyduje się wprowadzać zmiany w ustawie o świadczeniach przedemerytalnych, sugestie Rzecznika zostaną ponownie przeanalizowane.

2. Prawo osób, które będąc poborowymi pełniły służbę w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych, do zasiłku dla bezrobotnych.

Na tle badania indywidualnej sprawy ujawnił się ogólny problem dotyczący możliwości przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych osobom, które będąc poborowymi pełniły służbę w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych.

W sprawie tej prezentowane są dwie wykładnie art. 71 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁰⁷. Według stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, prawo do zasiłku przysługuje wyłącznie bezrobotnym zwolnionym po odbyciu zasadniczej służby wojskowej, zaś z interpretacji prezentowanej przez MSWiA wynika, iż w

⁴⁰⁶ Pismo z 5 kwietnia 2007 r.

⁴⁰⁷ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.)

związku z art. 56 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP⁴⁰⁸ prawo do zasiłku należy się również osobom, które będąc poborowymi pełniły służbę w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych.

Rzecznik, przychyłając się do interpretacji prezentowanej przez MSWiA, zwrócił się⁴⁰⁹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego zagadnienia i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁴¹⁰, że ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w aktualnym brzmieniu nie daje żadnej możliwości zaliczenia okresu pełnienia służby w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych. Kwestia poruszona w wystąpieniu Rzecznika będzie przedmiotem analizy w trakcie ewentualnych prac nad zmianą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub nad całkowicie nowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z szeroko rozumianym rynkiem pracy.

B. Urlopy pracownicze

1. Urlopy bibliotekarzy.

W wystąpieniu⁴¹¹ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rzecznik wniósł o wskazanie, jakie przesłanki faktyczne i prawne przesądziły o wyłączeniu pracowników bibliotecznych zatrudnionych na stanowiskach kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty, z grupy nauczycieli akademickich, a przez to pozbawieniu ich uprawnień do urlopu wypoczynkowego w zwiększonym, w stosunku do powszechnie obowiązującego na podstawie Kodeksu pracy, wymiarze, tj. 36 dni roboczych.

⁴⁰⁸ Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416 ze zm.).

⁴⁰⁹ RPO-551707-VIII/07 z 9 lipca 2007 r.

⁴¹⁰ Pismo z 23 sierpnia 2007 r.

⁴¹¹ RPO-549487-VIII/07 z dnia 2 kwietnia 2007 r.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego poinformował⁴¹², że Konferencja Dyrektorów Bibliotek Szkół Wyższych przesłała wniosek, w którym proponuje przyznanie osobom zatrudnionym przed dniem wejścia w życie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym⁴¹³, na podstawie mianowania na stanowiskach: starszego kustosza i starszego dokumentalisty dyplomowanego, kustosza i dokumentalisty dyplomowanego, adiunkta bibliotecznego i asystenta dokumentacji i informacji naukowej, kustosza bibliotecznego, starszego bibliotekarza i starszego dokumentalisty – prawa do 36-dniowego urlopu wypoczynkowego. W dniu 20 marca 2007 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Postulat przedstawicieli Konferencji Dyrektorów Bibliotek Szkół Wyższych będzie rozpatrzony w trakcie przygotowania nowelizacji ustawy.

C. Wynagrodzenia za pracę i inne świadczenia związane z pracą

1. Dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. „trzynastki”).

W świetle przepisów ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej⁴¹⁴, pracownik nabywa prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego. Ustawa przewiduje jednak wyjątek od tej zasady: „trzynastkę” w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego w danym roku kalendarzowym otrzyma również pracownik, który przepracował u danego pracodawcy w roku kalendarzowym co najmniej 6 miesięcy, a w niektórych przypadkach nawet mniej niż 6 miesięcy. Problem stanowi wykładnia pojęcia „przepracowania” danego okresu.

Jak wynika z publikacji prasowych, przy szacowaniu środków na sfinansowanie wypłaty „13-tek”, resort pracy bierze pod uwagę okresy zatrudnienia, a nie czas faktycznie przepracowany. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 25 lipca 2003 r.⁴¹⁵ stwierdził, że warunkiem nabycia prawa

⁴¹² Pismo z 27 kwietnia 2007 r.

⁴¹³ Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1365)

⁴¹⁴ Ustawa z 12 grudnia 1997 r. (Dz.U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.)

⁴¹⁵ sygn. akt III PZP 7/03

do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, jest efektywne przepracowanie u danego pracodawcy pełnego roku kalendarzowego.

Pracownicy (korzystający z długoterminowego zwolnienia lekarskiego w związku z przewlekłą chorobą lub nawet krótkoterminowego zwolnienia lekarskiego w przypadku podjęcia pracy w połowie roku kalendarzowego, jak również korzystający z urlopu macierzyńskiego) uważają, że są nierówno traktowani w porównaniu z pozostałymi pracownikami uprawnionymi do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, mimo nieprzepracowania co najmniej 6 miesięcy (np. korzystającymi z urlopu wychowawczego czy urlopu dla poratowania zdrowia), co w ich odczuciu narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w sprawie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁴¹⁷, że ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej nie definiuje użytego w art. 2 określenia „przepracowanie”. Aktualność zachowuje dotychczasowy pogląd Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, iż określenie to odnosi się do okresu pozostawania pracownika w zatrudnieniu u danego pracodawcy w roku kalendarzowym, za który przysługuje wynagrodzenie roczne. Zdaniem Ministerstwa okresy np. urlopu macierzyńskiego, usprawiedliwionej nieobecności w pracy wskutek choroby bądź zwolnień od pracy na podstawie przepisów szczególnych, są okresami przepracowanymi w rozumieniu art. 2 wymienionej ustawy.

2. Zwrot nienależnie pobranej rekompensaty.

Na tle badania sprawy indywidualnej ujawnił się ogólny problem dotyczący żądania od osób, którym została wypłacona rekompensata określona przepisami ustawy o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych

⁴¹⁶ RPO-551621-VIII/07 z 9 marca 2007 r.

⁴¹⁷ Pismo z 22 marca 2007 r.

wzrostów lub dodatków do emerytur i rent⁴¹⁸, zwrotu nienależnie pobranej rekompensaty.

Osoby, które błędnie zostały umieszczone na listach osób uprawnionych do rekompensaty, a następnie została im wypłacona rekompensata, są wzywane do jej zwrotu na podstawie art. 405 Kodeksu cywilnego. Zdaniem Rzecznika odwołanie się w omawianym zakresie do przepisów regulujących bezpodstawne wzbogacenie nie uzasadnia żądania zwrotu wypłaconej rekompensaty. W świetle przepisów wymienionej wyżej ustawy nie sposób przyjąć, że osoba, której została wypłacona rekompensata powinna liczyć się z obowiązkiem jej zwrotu.

Sporządzanie spisów osób uprawnionych do rekompensaty należało do kierowników jednostek organizacyjnych i organów administracji publicznej dysponujących odpowiednimi służbami prawnymi. Spisy osób uprawnionych podlegały kontroli ze strony właściwych ministrów i wojewodów. W związku z tym osoba otrzymująca rekompensatę pieniężną miała pełne prawo uważać, kierując się konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, że wypłacane jej świadczenie jest spełniane zgodnie z prawem. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁹ do Ministra Skarbu Państwa o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a także – w razie podzielenia przedstawionych argumentów – o korektę dotychczasowej praktyki.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa poinformował⁴²⁰, że w procesie wypłat rekompensat realizowanych w oparciu o ustawę o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent, nastąpiły wypłaty dla osób, które nie były uprawnione do tego świadczenia albo otrzymały je w zawyżonej wysokości. Nienależne wypłaty rekompensat były konsekwencją błędów popełnionych przez jednostki spisowe na etapie tworzenia list osób uprawnionych. Błędy wynikały z wadliwej interpretacji ustawy.

MSWiA, będące administratorem bazy danych osób uprawnionych, wystosowało pisma do wszystkich Pełnomocników Wojewodów ds. Rekompensat obligujące ich do zweryfikowania list uprawnionych i

⁴¹⁸ Ustawa z 6 marca 1997 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm.)

⁴¹⁹ RPO-542378-VIII/06 z 13 marca 2007 r.

⁴²⁰ Pismo z 30 kwietnia 2007 r.

wykreślania osób nieuprawnionych do świadczeń rekompensacyjnych. Pełnomocnicy mieli obowiązek powiadamiania osób nieuprawnionych, które podjęły już rekompensatę pieniężną o konieczności zwrotu gotówki na wskazany rachunek bankowy.

W ocenie służb prawnych Ministerstwa Skarbu Państwa, dotychczasowa praktyka Ministerstwa w zakresie dochodzenia zwrotów nienależnie pobranych rekompensat pieniężnych jest prawidłowa. Ministerstwo stoi na stanowisku, że obowiązek zwrotu rekompensat wygasa jedynie w stosunku do osób, które spełniają przesłanki art. 409 Kodeksu cywilnego, tj. jeśli uzyskaną korzyść zużyły lub utraciły w taki sposób, że nie są już wzbogacone. Prośby osób fizycznych kierowane do Ministerstwa Skarbu Państwa o umorzenie nienależnie pobranej rekompensaty rozpatrywane są z uwzględnieniem konkretnej sytuacji prawnej w danej sprawie.

3. Renta wyrównawcza.

Rzecznik zwrócił się⁴²¹ do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wypłaty rent wyrównawczych w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową w przypadku likwidacji lub upadłości zakładu pracy. Problem ten Rzecznik przedstawiał od 1999 r. kolejnym Prezesom Rady Ministrów i ministrom resortu pracy. Sprawa ta dotychczas nie znalazła jednak rozwiązania.

Renta wyrównawcza z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej jest wprawdzie roszczeniem ze stosunku pracy, jednakże przyznawana i wypłacana jest na zasadach przewidzianych w przepisach prawa cywilnego. Obowiązek wypłacania renty spoczywa na pracodawcy zobowiązanym do tego ugodą lub wyrokiem sądowym. Obowiązujące przepisy nie przewidują odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania zakładów pracy po ustaniu ich bytu prawnego.

Głównym problemem w tej sprawie jest brak rozwiązania w obowiązującym prawie kwestii następstwa prawnego podmiotu dotychczas zobligowanego do wypłaty świadczenia, w razie ustania bytu prawnego zakładu pracy, który pierwotnie świadczył rentę wyrównawczą (cywilną).

⁴²¹ RPO-308964-VIII/99 z 3 sierpnia 2007 r.

Rozstrzygnięcia wymaga więc kwestia ustanowienia następstwa prawnego zakładów pracy, na których ciążyły zobowiązania cywilnoprawne. Osoby poszkodowane w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, mimo posiadanych wyroków sądowych zasądzających renty wyrównawcze, na skutek braku odpowiedniej regulacji prawnej, pozbawione są możliwości realizacji należnych im świadczeń.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na wystąpienie.

4. Zróżnicowanie uprawnień do odprawy pośmiertnej.

Na podstawie skarg, które wpłynęły do Rzecznika w 2007 r. podjęto sprawę regulacji prawa do odprawy emerytalnej, zawartej w art. 93 § 1 Kodeksu pracy.

W świetle tego przepisu odprawa pośmiertna przysługuje rodzinie od pracodawcy, w przypadku śmierci pracownika w czasie trwania stosunku pracy lub w czasie pobierania po jego rozwiązaniu zasiłku z tytułu niezdolności do pracy wskutek choroby. Z brzmienia tego przepisu wynika także, że odprawa pośmiertna nie przysługuje rodzinie od pracodawcy w przypadku śmierci pracownika w czasie pobierania świadczenia rehabilitacyjnego.

Obecne rozwiązania prawne prowadzą do niesprawiedliwego zróżnicowania uprawnień rodziny do odprawy pośmiertnej. Prawo do tego jednorazowego świadczenia pracodawcy na rzecz rodziny przysługiwać będzie w razie śmierci osoby po rozwiązaniu z nią stosunku pracy w tzw. okresie ochronnym, natomiast z prawa tego nie skorzysta rodzina pracownika, z którym z powodu długotrwałej niezdolności do pracy z tytułu choroby, powstałej jeszcze w czasie trwania stosunku pracy, została rozwiązana umowa o pracę na podstawie art. 53 § 1 pkt 1 lit. b Kodeksu pracy. Przyczyną takiej sytuacji jest brak dostosowania brzmienia art. 93 § 1 lit. b Kodeksu pracy do zmienionego katalogu świadczeń pieniężnych z tytułu choroby.

Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił⁴²² pogląd Rzecznika w sprawie nieprawidłowości w regulacji prawa do odprawy emerytalnej,

⁴²² Pismo z 12 września 2007 r.

zawartej w art. 93 § 1 Kodeksu pracy i zapewnił, że przy najbliższej nowelizacji Kodeksu pracy zaproponuje odpowiednią zmianę przepisów.

5. Wysokość nagród i świadczeń należnych górnikom korzystającym z urlopu górniczego

W skargach do Rzecznika podnoszony jest problem, jaki powstał na tle niektórych przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych.

W okresie restrukturyzacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach górniczych pracownikom nie posiadającym uprawnień emerytalnych przysługuje urlop górniczy. Korzystający z urlopu górniczego, niezależnie od świadczenia socjalnego, otrzymuje: deputat węglowy, nagrodę z okazji „Dnia Górnika”, dodatkową nagrodę roczną, a także nagrodę jubileuszową. Ustawa nie określa jednak źródeł, wysokości ani zasad, według których należy ustalać wymienione nagrody.

W układach zbiorowych pracy przyjęto zasadę, że pracownikom przebywającym na urloпах górniczych powyższe świadczenia obliczane są od miesięcznego świadczenia socjalnego, a więc od wysokości 75% miesięcznego ekwiwalentu pieniężnego obliczonego jak wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy.

Wielu pracowników wystąpiło na drogę sądową, domagając się wyrównania tych świadczeń do wysokości 100% ekwiwalentu pieniężnego obliczonego jak wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy. Na tle obowiązującego stanu prawnego wystąpiły rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Sądy oddalające powództwa stały na stanowisku, że przejście pracownika na urlop górniczy jest jego dobrowolną decyzją, a więc jego zgodą na zmniejszenie dochodów o 25% dotychczasowego wynagrodzenia. Z kolei w wyrokach zasądzających wyrównania przedmiotowych nagród sądy wskazywały, że żaden przepis powołanej ustawy nie ogranicza wysokości świadczeń należnych urlopowanemu górnikowi, tak jak ma to miejsce w przypadku świadczenia socjalnego stanowiącego ograniczony element wynagrodzenia za pracę urlopowanego górnika.

Rzecznik zwrócił się⁴²³ do Ministra Gospodarki o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do prawnego rozwiązania opisanego problemu.

D. Bezpieczeństwo pracy

1. Bezpieczeństwo pracy w kopalniach węgla kamiennego.

W związku z wypadkiem zbiorowym mającym miejsce w dniu 21 listopada 2006 r. w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba” w Rudzie Śląskiej, w którym zginęły 23 osoby, Rzecznik zwrócił się⁴²⁴ do Głównego Inspektora Pracy o przedstawienie informacji na temat stanu bezpieczeństwa pracy w polskich kopalniach węgla kamiennego.

Zdaniem Głównego Inspektora Pracy⁴²⁵, w sytuacji wzrostu udziału firm zewnętrznych wykonujących pracę w ruchu zakładów górniczych, wskazane jest objęcie tych podmiotów bezpośrednim nadzorem górniczym. Pozwoliłoby to na uproszczenie procedur decyzyjnych organów nadzoru górniczego dotyczących pracowników tych firm. Konsekwencją podjęcia takich działań może być poprawa bezpieczeństwa pracy w polskich kopalniach węgla kamiennego.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴²⁶ do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego poinformował⁴²⁷, że z ustawy – Prawo geologiczne i górnicze wynika, iż organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę także nad zewnętrznymi firmami wykonującymi prace w ruchu zakładu górniczego.

W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów o ruchu zakładu górniczego przez podmioty wykonujące w zakresie swej działalności zawodowej powierzone im czynności, organy nadzoru górniczego mogą nakazać w drodze decyzji ich usunięcie. W razie bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska, mogą

⁴²³ RPO-564044-III/07 z 5 grudnia 2007 r.

⁴²⁴ RPO-545954-VIII/06 z 16 stycznia 2007 r.

⁴²⁵ Pismo z 3 stycznia 2007 r.

⁴²⁶ RPO-545954-VIII/06 z 16 stycznia 2007 r.

⁴²⁷ Pismo z 8 lutego 2007 r.

wstrzymać roboty, które wywołały to zagrożenie i nakazać podjęcie niezbędnych środków. W stosunku do pracowników firm zewnętrznych organ nadzoru górniczego może wydać zakaz na czas określony, do dwóch lat, wykonywania określonych czynności osobom naruszającym dyscyplinę i porządek pracy. Za niewykonanie takich decyzji organy nadzoru górniczego mogą karać w drodze mandatu karnego. Instrument ten może być też stosowany przez organy nadzoru górniczego w przypadku wykroczenia przeciwko nakazom lub zakazom zawartym w aktach wykonawczych o bezpieczeństwie pracy.

Biorąc pod uwagę fakt wzrostu liczby wypadków w związku z zatrudnieniem w zakładach górniczych pracowników firm zewnętrznych, Wyższy Urząd Górniczy podjął prace nad próbą sformułowania zaostrzonych wymagań wobec podmiotów wykonujących czynności w ruchu podziemnych zakładów górniczych.

Kontynuując badanie omawianej problematyki Rzecznik zwrócił się⁴²⁸ do Ministra Gospodarki o przedstawienie raportu z oceny bezpieczeństwa pracy w kopalniach węgla kamiennego przygotowanego przez Zespół Koordynacyjny powołany zarządzeniem Ministra Gospodarki z 18 grudnia 2006 r. Zespół ten miał przekazać do dnia 29 marca 2007 r. opracowany przez siebie raport, do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Opracowane przez Zespół Koordynacyjny rozwiązania, po zaakceptowaniu przez Radę Ministrów, miały stać się podstawą do przygotowania i wdrożenia szczegółowych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa pracy w kopalniach.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki poinformował⁴²⁹, że Rada Ministrów w dniu 24 kwietnia 2007 r. przyjęła projekt raportu z oceny bezpieczeństwa pracy w kopalniach węgla kamiennego, którego tekst przekazano Rzecznikowi. Raport zawiera szereg wniosków, z których najistotniejsze to zwiększenie wymagań w stosunku do firm świadczących usługi przy wykonywaniu podziemnych robót górniczych oraz zwiększenie kontroli firm usługowych przez organy nadzoru górniczego w zakresie przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny

⁴²⁸ RPO-545954-VIII/06 z 16 kwietnia 2007 r.

⁴²⁹ Pismo z 7 maja 2007 r.

pracy. Ministerstwo Gospodarki podjęło działania zmierzające do wdrożenia wniosków wynikających z raportu.

W kolejnym wystąpieniu⁴³⁰ do Głównego Inspektora Pracy Rzecznik zwrócił się o poinformowanie o skali zjawiska łamania praw pracowniczych przez firmy zewnętrzne działające na terenie kopalń węgla kamiennego oraz o działaniach podejmowanych w celu wyeliminowania tego typu praktyk.

Główny Inspektor Pracy przedstawił⁴³¹ informacje o wynikach kontroli inspektorów pracy w firmach zewnętrznych wykonujących usługi w ruchu podziemnych zakładów górniczych. Jednym z najważniejszych problemów jest zatrudnianie pracowników na stanowiskach pracy pod ziemią na podstawie umów cywilnoprawnych. Zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych daje dużą samodzielność i autonomię zleceniobiorcy. Z tego względu może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo pracy. Prace wykonywane przez pracowników firm zewnętrznych wymagają systematycznego nadzoru i kontroli.

Drugim poważnym problemem występującym od wielu lat zarówno w kopalniach, jak i w firmach usługowych, jest nieprzestrzeganie przepisów dotyczących czasu pracy. Wiele zagrożeń powoduje niezadowolający stan techniczny maszyn i urządzeń, szczególnie w wyrobiskach, gdzie prace są wykonywane przez firmy zewnętrzne. Niepokój budzą nieprawidłowości w ustalaniu przyczyn i okoliczności wypadków przy pracy.

W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji Rzecznik zwrócił się⁴³² do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego o przedstawienie raportu powstałego w wyniku prac Komisji do zbadania przyczyn i okoliczności zapalenia i wybuchu metanu oraz wypadku zbiorowego w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba” w Rudzie Śląskiej, a także o przedstawienie wyników dochodzenia w sprawie tego wypadku.

Wiceprezes Wyższego Urzędu Górniczego przekazał⁴³³ Rzecznikowi sprawozdanie Komisji powołanej dla zbadania przyczyn i okoliczności

⁴³⁰ RPO-545954-VIII/06 z 17 kwietnia 2007 r.

⁴³¹ Pismo z 29 maja 2007 r.

⁴³² RPO-545954-VIII/06 z 24 sierpnia 2007 r.

⁴³³ Pismo z 26 września 2007 r.

zapalenia i wybuchu metanu oraz wypadku zbiorowego, zaistniałych w dniu 21 listopada 2006 r. Kompanii Węglowej S.A. Oddział Kopalnia Węgla Kamiennego „Halemba” w Rudzie Śląskiej oraz kopię orzeczenia powypadkowego sporządzonego przez Okręgowy Urząd Górniczy w Gliwicach - w sprawie zapalenia metanu i pyłu węglowego oraz wypadku zbiorowego, zaistniałych w dniu 21 listopada 2006 r. w Kompanii Węglowej S.A. Oddział Kopalnia Węgla Kamiennego „Halemba” w Rudzie Śląskiej.

W opinii Rzecznika, za jedno z najważniejszych działań zwiększających bezpieczeństwo pracy w kopalniach węgla kamiennego należy uznać podjęcie prac nad nowelizacją ustawy – Prawo geologiczne i górnicze⁴³⁴. Z posiadanych informacji wynika, że prace te nie zostały dotychczas zakończone. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁴³⁵ do Ministra Gospodarki o przedstawienie działań podjętych w tej sprawie.

E. Obowiązki pracodawcy i pracownika

1. Kontrolowanie przez pracodawcę poczty elektronicznej oraz rozmów telefonicznych pracowników

Na tle jednej ze spraw skierowanych do Rzecznika, ujawnił się ogólny problem możliwości kontrolowania przez pracodawcę poczty elektronicznej wysyłanej i odbieranej przez pracownika oraz danych zapisanych na dysku twardym komputera użytkowanego przez pracownika. Ze stanowiska Departamentu Prawa Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przedstawionego w dniu 1 sierpnia 2007 r. wynika, że pracodawca posiada prawo do kontrolowania pracownika na podstawie art. 94 pkt 2 Kodeksu pracy (obowiązek organizowania pracy w sposób zapewniający pełne wykorzystywanie czasu pracy). Departament przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej tego przepisu stwierdził, że pracodawca może kontrolować zawartość służbowej skrzynki mailowej pracownika, czytać korespondencję służbową pracownika i udostępniać ją do wglądu innym pracownikom.

⁴³⁴ Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.)

⁴³⁵ RPO-545954-III/06 z 20 grudnia 2007 r.

W opinii Rzecznika z obowiązku pracodawcy wynikającego z art. 94 pkt 2 Kodeksu pracy nie można wyprowadzić aż tak dalece idącego uprawnienia pozwalającego na kontrolowanie pracownika. Brak odpowiedniej regulacji prawnej może prowadzić do powstawania sytuacji konfliktowych pomiędzy pracodawcami i pracownikami.

Według ubiegłorocznych badań 2/3 polskich pracodawców monitoruje korespondencję elektroniczną swoich pracowników, a część nagrywa ich rozmowy telefoniczne. Zdaniem Rzecznika celowe wydaje się wprowadzenie obowiązku ciążącego na pracodawcy w zakresie uprzedzenia pracowników o możliwości stosowania tego typu kontroli. Rzecznik zwrócił się⁴³⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie. Minister poinformował⁴³⁷ o braku potrzeby interwencji ustawodawczej w omawianym zakresie

F. Pracownicy sądów i prokuratury

1. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników sądów i prokuratury

Do Rzecznika napływają skargi od pracowników sądów i prokuratury, w których wyrażają niezadowolenie z regulacji prawnej przyjętej w ustawie o zmianie ustawy o pracownikach sądów i prokuratury⁴³⁸. Pracownicy w skargach podnoszą zarzut, że ustawodawca przewidując wymóg uzupełnienia wykształcenia do poziomu wyższego, „przerzucił na ich barki ciężar sfinansowania kosztów studiów” oraz nie określił wymagań w zakresie kierunku studiów.

Przewidziany w ustawie obowiązek uzupełnienia wykształcenia do poziomu wyższego stawia pracowników sądów i prokuratury w sytuacji analogicznej do sytuacji powstałej w wyniku skierowania pracownika na studia. Z tego względu w opinii Rzecznika nałożenie przez władze publiczne na urzędników sądów i prokuratury obowiązku podwyższenia kwalifikacji zawodowych poprzez uzupełnienie wykształcenia do poziomu wyższego powinno wiązać się z przyjęciem przez państwo obowiązku

⁴³⁶ RPO-561580-III/07 z 20 grudnia 2007 r.

⁴³⁷ Pismo z 24 stycznia 2008 r.

⁴³⁸ Ustawa z 9 maja 2007 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 690)

partycypacji w realizacji tego zadania. Zachodzi również potrzeba doprecyzowania przepisów w zakresie wyboru kierunku studiów.

Rzecznik zwrócił się⁴³⁹ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Do końca 2007 r. nie wpłynęła odpowiedź na wystąpienie Rzecznika.

G. Urzędnicy państwowi

1. Pracownicy mianowani NIK – postępowanie dyscyplinarne oraz możliwość wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy.

Rzecznik skierował wnioski⁴⁴⁰ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 89 ust. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴¹ z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz o stwierdzenie niezgodności art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z pracownikiem mianowanym – kobietą, wcześniej niż z pracownikiem mianowanym – mężczyzną, z art. 32 i 33 Konstytucji⁴⁴².

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli reguluje m.in. odpowiedzialność dyscyplinarną pracowników mianowanych. Zaskarżony przepis art. 89 ust. 5 ustawy stanowi, że obwiniony może ustanowić obrońcę tylko spośród pracowników mianowanych NIK. Zdaniem Rzecznika przyjęta regulacja uniemożliwia obwinionemu realizację prawa do obrony, ponieważ pozbawia pracownika mianowanego NIK uprawnienia do ustanowienia w postępowaniu dyscyplinarnym fachowego obrońcy (adwokata lub radcy prawnego).

Rzecznik zaskarżył również art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli stanowiący, że stosunek pracy z pracownikiem mianowanym można rozwiązać za wypowiedzeniem w razie osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników. Zdaniem Rzecznika przepis ten narusza konstytucyjną

⁴³⁹ RPO-570841-III/07 z 23 listopada 2007 r.

⁴⁴⁰ RPO-518983-VIII/05 z 13 lipca 2007 r.

⁴⁴¹ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.)

⁴⁴² Sygn. akt K 33/07

zasadę równości oraz zasadę równych praw kobiet i mężczyzn. Niższy (przymusowy) wiek emerytalny staje się czynnikiem dyskryminującym kobiety w stosunku do mężczyzn o takim samym statusie zawodowym.

2. *Wygaśnięcie stosunku pracy.*

Ustawodawca, przy przeprowadzaniu reform ustrojowych, jest uprawniony do ingerencji w sferę wcześniej ukształtowanych stosunków pracy. W dotychczasowej praktyce ustawowej zbyt często przy redukcji zatrudnienia wykorzystywana jest instytucja wygaśnięcia stosunku pracy. Zjawisko to, zdaniem Rzecznika, generalnie zasługuje na krytyczną ocenę. W świetle przyjmowanych regulacji prawnych instytucja wygaśnięcia stosunku pracy staje się – wbrew swej naturze – substytutem rozwiązania stosunku pracy, skoro uprawniony organ decyduje, którym pracownikom przedstawić nowe warunki zatrudnienia, a wobec których „zastosować” wygaśnięcie.

Zastosowana konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy uniemożliwia zapewnienie pracownikom należytej ochrony, zarówno o charakterze powszechnym, związanej z obowiązkiem przedstawienia uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, czy skonsultowania zamiaru wypowiedzenia takiej umowy z zakładową organizacją związkową, jak i o charakterze szczególnym, polegającej na zakazie złożenia oświadczenia woli o wypowiedzeniu lub rozwiązaniu stosunku pracy w szczególnych okresach (wiek przedemerytalny, usprawiedliwiona nieobecność w pracy). Szczególnie krytycznie oceniana jest w skargach do Rzecznika regulacja pozbawiająca pracowników uprawnień socjalnych, w szczególności prawa do odprawy pieniężnej.

Rzecznik zwrócił się⁴⁴³ do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie możliwości zahamowania dotychczasowej praktyki ustawodawczej, polegającej na nadużywaniu instytucji wygaśnięcia stosunku pracy przy reformowaniu administracji publicznej i pozbawianiu pracowników tracących zatrudnienie odpowiedniej ochrony prawnej i socjalnej.

⁴⁴³ RPO-527889-III/06 z 25 lipca 2007 r.

H. Pracownicy samorządowi

1. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym – kobietą i mianowanym pracownikiem samorządowym - kobietą

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2000 r. (sygn. akt K 35/99) orzekł, iż art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁴⁴⁴ w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym – kobietą wcześniej niż z mianowanym urzędnikiem państwowym – mężczyzną, jest niezgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji.

W tym samym wyroku Trybunał uznał, że art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o pracownikach samorządowych⁴⁴⁵ w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym pracownikiem samorządowym – kobietą, w razie nabycia przez nią prawa do emerytury, wcześniej niż z mianowanym pracownikiem samorządowym – mężczyzną, jest niezgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji.

W myśl art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jeśli Trybunał nie określi innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Należy zatem przyjąć, że oba przepisy utraciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, czyli w dniu 13 grudnia 2000 r. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotychczas nie znalazł odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach.

Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o spowodowanie nadania biegu przedmiotowej sprawie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił⁴⁴⁷ stanowisko, zgodnie z którym prace legislacyjne w tym zakresie należą do właściwości Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

⁴⁴⁴ Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.)

⁴⁴⁵ Ustawa z 22 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.)

⁴⁴⁶ RPO-390054-VIII/01 z 23 stycznia 2007 r.

⁴⁴⁷ Pismo z 23 lutego 2007 r.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi⁴⁴⁸ na pismo Rzecznika⁴⁴⁹ poinformowało, że konieczne jest zainicjowanie działań w Ministerstwie, zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zobowiązano się również do poinformowania Rzecznika o podjętych decyzjach.

Wobec braku zapowiadanych informacji do końca 2007 r., Rzecznik skierował⁴⁵⁰ kolejne wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z prośbą o podjęcie niezbędnych działań w tym zakresie i poinformowanie Rzecznika o tym fakcie.

2. Wymóg niekaralności pracownika samorządowego za przestępstwo umyślne.

Rzecznik skierował⁴⁵¹ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych⁴⁵² z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonymi przepisami, pracodawca samorządowy zatrudniający osobę będącą w dniu wejścia w życie tej ustawy pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym występuje, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, z zapytaniem do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie informacji o osobie. Jeżeli z informacji tych wynika, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym był prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne, pracodawca niezwłocznie rozwiązuje z takim pracownikiem stosunek pracy za wypowiedzeniem lub odwołuje go ze stanowiska.

Przez wprowadzenie powyższej regulacji ustawodawca nakazał pracodawcy samorządowemu ukaranie urzędnika samorządowego rozwiązaniem stosunku pracy za czyny popełnione w przeszłości, także w przypadku, gdy według ówczesnie obowiązującego prawa, skazanie za przestępstwo umyślne nie było bezwzględny przeciwwskazaniem do

⁴⁴⁸ Pismo z 5 czerwca 2007 r.

⁴⁴⁹ Pismo z 15 marca 2007 r.

⁴⁵⁰ RPO-390054-III/01 z 28 stycznia 2008 r.

⁴⁵¹ RPO-552320-III/07 z 23 października 2007 r.

⁴⁵² Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1201).

zatrudnienia. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą niedziałania prawa wstecz i podważa zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponieważ ustawodawca w sposób arbitralny i nagły doprowadził do zmiany sytuacji zawodowej grupy obywateli, nie byli oni w stanie odpowiednio wcześniej zadbać o swoją sytuację zawodową i bezpieczeństwo ekonomiczne. Zapewne skutki tej regulacji byłyby łatwiejsze do zaakceptowania, gdyby zastosowano odpowiednio długi okres przejściowy dla wprowadzenia przepisów w życie (nowelizacja ustawy weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia).

I. Pracownicy placówek handlowych

1. Zakaz pracy w święta dla pracowników zatrudnionych w placówkach handlowych.

Weszła w życie nowelizacja Kodeksu pracy⁴⁵³, wprowadzająca zakaz pracy w placówkach handlowych w 12 świątecznych dni w roku. Pojawiły się różne interpretacje i obawy związane z tymi przepisami, m.in. czy w dniu 1 listopada będą mogły być otwarte stacje benzynowe. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁴ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie przez resort działań w celu szybkiego i jednoznacznego uregulowania kwestii pracy w niedziele i święta.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁴⁵⁵, że regulacja art. 151^{9a} Kodeksu pracy jest wystarczająco precyzyjna. Definiowanie pojęcia placówki handlowej nie jest konieczne. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej – przyjęcie w przepisach definicji określonego pojęcia jest niezbędne jedynie wówczas, jeśli miałyby być ono stosowane w innym znaczeniu, niż powszechnie przyjęte.

Odrębną kwestią budzącą emocje społeczne jest stosowanie zakazu wykonywania pracy w święta do określonych placówek handlowych, w tym także do wymienionych w wystąpieniu stacji benzynowych. Biorąc pod uwagę sygnały pochodzące z różnych środowisk i organizacji,

⁴⁵³ Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz.U., Nr 176, poz. 1239)

⁴⁵⁴ RPO-560976-III/07 z 25 października 2007 r.

⁴⁵⁵ Pismo z 10 grudnia 2007 r.

Minister rozważa zaproponowanie zmiany przepisów Kodeksu pracy w tym zakresie. Decyzje w tej sprawie powinny być jednak przemyślane i powinny uzyskać akceptację społeczną, a także nie mogą dawać podstaw do sformułowania zarzutu niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań prawnych.

2. Przestrzeganie praw osób zatrudnionych w handlu.

Z artykułu prasowego⁴⁵⁶ wynikało, że w grudniu 2006 r. inspektorzy pracy skontrolowali prawie 300 placówek handlowych na terenie całego kraju pod kątem przestrzegania prawa pracowników. Na konferencji prasowej w dniu 25 stycznia 2007 r. Główna Inspektor Pracy stwierdził, że wyniki kontroli wykazały rażące nieprawidłowości, m.in. nadmierne obciążanie kasjerek dźwiganie towarów w ciągu dnia pracy. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁷ do Głównego Inspektora Pracy o przekazanie informacji o wynikach powyższych kontroli.

Zastępca Głównego Inspektora Pracy przesłał⁴⁵⁸ informację o wynikach kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy przeprowadzonych w 2006 r. w placówkach handlowych w okresie poprzedzającym Święta Bożego Narodzenia i Nowy Rok.

Spośród ogólnej liczby 532 wniosków wystosowanych w wyniku kontroli placówek wielkopowierzchniowych, ponad 73% dotyczyło prawnej ochrony pracy. Z tej liczby aż 60% stanowiły postulaty wiążące się ze zgodnym prawem rozliczaniem czasu pracy. W mniejszych placówkach handlowych spośród 300 wniosków dotyczących prawnej ochrony pracy, 51% dotyczyło zagadnień związanych z czasem pracy. Ponad 34% stanowiły naruszenia w zakresie stosunku pracy (nieprawidłowe prowadzenie akt osobowych, nieinformowanie pracowników o niektórych warunkach zatrudnienia). Głównym problemem w zakresie przestrzegania przepisów BHP, zwłaszcza w większych placówkach, było zapewnienie bezpiecznych warunków pracy przy pracach transportowych i składowaniu towarów. Aż 21% decyzji

⁴⁵⁶ „Rzeczpospolita” z 26 stycznia 2007 r. - *Prawa osób zatrudnionych w handlu są nagminnie łamane.*

⁴⁵⁷ RPO-550960-VIII/06 z dnia 12 lutego 2007 r.

⁴⁵⁸ Pismo z 15 marca 2007 r.

nakazowych w supermarketach dotyczyło nieprawidłowości w zakresie transportu wewnątrzzakładowego, a 20% w zakresie składowania towarów. Inspektorzy pracy ujawnili 32 przypadki przekroczenia dopuszczalnych mas towarowych przewożonych wózkami ręcznymi.

J. Nauczyciele

1. Sposób obliczania wynagrodzenia nauczycieli za przeprowadzenie ustnych egzaminów maturalnych.

Rzecznik skierował⁴⁵⁹ do Sądu Najwyższego wnioski o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, poprzez odpowiedź na pytanie: czy przeprowadzanie egzaminów maturalnych przez nauczycieli w charakterze egzaminatorów jest pracą w ramach limitu 40 godzin pracy tygodniowej, o jakim mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela w celu realizacji innych czynności i zajęć wynikających z zadań statutowych szkoły, czy też pracą wykonywaną powyżej tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin (art. 35 ust. 2 Karty Nauczyciela)?

Nauczyciele etatowi angażowani do egzaminów maturalnych otrzymują jednorazowo dodatki motywacyjne w wysokości wyższej od dotychczasowych.

Z niektórymi nauczycielami zawierane są umowy o dzieło, co zdaniem Rzecznika jest nieprawidłową praktyką.

Dość liczna grupa egzaminatorów skierowała pozwy do sądów pracy o uznanie ich roszczeń w zakresie wypłaty dodatku za pracę w godzinach ponadwymiarowych. Na tle takich samych stanów faktycznych orzecznictwo sądów jest niejednolite – niektóre sądy oddalają powództwa, inne zaś - uznając powództwa – zasądzają dodatki dla tych nauczycieli za pracę w godzinach ponadwymiarowych. W opinii Rzecznika przekonującą jest argumentacja sądów uznających pracę przy egzaminach maturalnych jako pracę dydaktyczną z jednoczesnym prawem do wypłaty dodatku za pracę w godzinach ponadwymiarowych.

⁴⁵⁹ RPO-531042-VIII/06 z 9 stycznia 2007 r.

Sąd Najwyższy podjął uchwałę⁴⁶⁰ uznając, że uczestnictwo nauczyciela w przeprowadzeniu egzaminu maturalnego stanowi realizację zajęć dydaktycznych w rozumieniu art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, a zatem odpłatną pracę, która może być powierzona w celu realizacji programu nauczania w godzinach ponadwymiarowych (art. 35 ust. 1 i 2 Karty Nauczyciela).

MEN przewidziało dofinansowanie wydatków szkół na przeprowadzenie części ustnej egzaminów maturalnych wyłącznie za standardowy czas przeznaczony na odpowiedź zdającego, określony w § 70 ust. 2 i § 71 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych⁴⁶¹.

Rozporządzenie to przewiduje również dodatkowy czas dla zdającego na przygotowanie się do odpowiedzi i wylosowanie pytań. Egzaminator musi być obecny przy tych czynnościach, a także przygotować się do egzaminu, ocenić go oraz dokonać uzgodnienia oceny z pozostałymi członkami komisji egzaminacyjnej. Za dodatkowe czynności wykonywane przez egzaminatorów Ministerstwo nie przewidziało żadnej zapłaty. Otrzymywane przez egzaminatorów wynagrodzenie nie jest adekwatne do ilości i jakości wykonanej pracy w czasie ustnych egzaminów maturalnych. Rzecznik wystąpił⁴⁶² w tej sprawie do Ministra Edukacji Narodowej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁴⁶³, że skoro w świetle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r. ustne egzaminy maturalne są prowadzone przez nauczyciela w czasie przekraczającym tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (pensum) stanowi to pracę w godzinach ponadnormatywnych. Wypłata wynagrodzenia nauczyciela, w tym za pracę w godzinach ponadwymiarowych, należy do pracodawcy. Szczegółowe zasady obliczania i wypłacania wynagrodzenia

⁴⁶⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 22 marca 2007 r., sygn. akt III PZP 1/07

⁴⁶¹ Rozporządzenie z 7 września 2004r. (Dz.U.Nr 199 poz.2046 ze zm.)

⁴⁶² RPO-561595-VIII/07 z 12 lipca 2007 r.

⁴⁶³ Pismo z 26 lipca 2007 r.

za godziny ponadwymiarowe określają organy prowadzące, w regulaminach ustalanych na podstawie Karty Nauczyciela.

Ministerstwo wygosparowało z rezerwy celowej kwotę na dotację celową wspomagającą działanie samorządów w realizacji obowiązku wypłaty wynagrodzenia. Podział dotacji celowej będzie proporcjonalny do czasu trwania ustnych egzaminów maturalnych w szkołach prowadzonych przez konkretną jednostkę samorządu terytorialnego.

Ponadto poinformowano, że w Sejmie znajduje się poselski projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty, który reguluje kwestię wynagradzania za ocenianie egzaminów ustnych oraz pisemnych.

2. Postępowanie dyscyplinarne wobec nauczycieli.

Do Rzecznika zwróciła się Śląska Społeczna Rada Oświatowa z prośbą o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego⁴⁶⁴.

W opinii Rzecznika wskazane byłoby wprowadzenie w ustawie – Karta Nauczyciela regulacji zapobiegającej przewlekłości postępowania dyscyplinarnego, a więc w szczególności przepisu przewidującego przedawnienie karalności i odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec nauczycieli mianowanych i dyplomowanych w sytuacji, gdy postępowanie dyscyplinarne trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności.

W trakcie badania sprawy Rzecznik stwierdził ponadto, iż będące przedmiotem skargi rozporządzenie utraciło swą moc obowiązującą, a w jego miejsce nie został wydany aktualny akt wykonawczy. Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁵ do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie inicjatywy mającej na celu zmianę zaistniałego stanu prawnego.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi, wobec czego ponowił⁴⁶⁶ wystąpienie.

⁴⁶⁴ Rozporządzenie z 22 stycznia 1998 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 64).

⁴⁶⁵ RPO-4780004-III/04 z 17 października 2007 r.

⁴⁶⁶ RPO-4780004-III/04 z 20 grudnia 2007 r.

3. Brak przepisów wskazujących podmiot uprawniony do ustalania prawa nauczycieli do nauczania przedmiotów zbliżonych do kierunku ukończonych studiów.

Od nauczycieli wymagane jest ukończenie studiów na kierunku (specjalności) zgodnym z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć. Dopuszcza się jednak uznanie ukończenia kierunku (specjalności) za zbliżony z nauczaniem przedmiotem, jeśli łączy się z tym posiadanie dostatecznej wiedzy merytorycznej do nauczania danego przedmiotu lub prowadzenia określonych zajęć.

W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2004 r. utracił moc przepis § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli⁴⁶⁷. Tym samym kuratorzy oświaty utracili kompetencje w zakresie ustalania, czy ukończony przez nauczyciela kierunek studiów jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem.

Dotychczas nie zostały podjęte żadne działania legislacyjne w celu jednoznacznego uregulowania tego problemu. W praktyce oceny, czy kierunek studiów ukończonych przez nauczyciela jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć, dokonuje dyrektor szkoły lub placówki przy nawiązywaniu z nauczycielem stosunku pracy lub powierzaniu konkretnych obowiązków.

Brak odpowiednich regulacji powoduje rozbieżności w poglądach i działaniach organów nadzoru pedagogicznego i organów prowadzących szkoły. Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁸ do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych w celu uregulowania przedstawionego problemu.

Do końca 2007 r. nie wpłynęła odpowiedź na wystąpienie Rzecznika.

K. Zatrudnianie cudzoziemców

1. Pracownicy północnokoreańscy świadczący pracę w Polsce.

⁴⁶⁷ Rozporządzenie z 10 września 2002 r. (Dz.U. Nr 155, poz. 1288).

⁴⁶⁸ RPO-573703-III/07 z 26 listopada 2007 r.

W artykule prasowym⁴⁶⁹ podano, że Parlament Europejski zbiera informacje o pół-niewolniczej pracy obywateli północnokoreańskich w krajach Unii Europejskiej, w tym między innymi w Polsce. Z kolejnej publikacji prasowej wynikało, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zamierza wysłać do Gdańska kontrolę. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁰ w związku z powyższym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie wyników kontroli oraz poinformowanie o działaniach podejmowanych przez Ministerstwo w sprawie pracowników północnokoreańskich świadczących pracę w Polsce.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej poinformowało⁴⁷¹, że z przekazanej przez Wojewodę Pomorskiego informacji o wynikach kontroli legalności pobytu i pracy obywateli północnokoreańskich na terenie Stoczni Gdańskiej S.A. wynika, że wszyscy posiadali wymagane prawem zezwolenia na pracę na terytorium Rzeczypospolitej. Oznacza to, że nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W kolejnym artykule prasowym⁴⁷² poinformowano, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwróci się do innych resortów z prośbą o informacje dotyczące zatrudniania Koreańczyków. Z kontekstu artykułu można się domyślać, że opracowany na podstawie wpływających informacji raport zostanie przekazany przedstawicielom Parlamentu Europejskiego. Rzecznik zwrócił się⁴⁷³ do Ministra Spraw Zagranicznych o przekazanie tego raportu oraz poinformowanie o działaniach podejmowanych przez Ministerstwo w sprawie pracowników północnokoreańskich świadczących pracę w Polsce.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych poinformował⁴⁷⁴, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwróciło się w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa ABW. Z odpowiedzi udzielonej przez Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców wynika, że zatrudnienie obywateli Korei Północnej

⁴⁶⁹ „Gazeta Wyborcza” z 24 stycznia 2007 r. *Korea ma gułagi w Unii Europejskiej.*

⁴⁷⁰ RPO-528594-VIII/06 z 8 marca 2007 r.

⁴⁷¹ Pismo z 10 kwietnia 2007 r.

⁴⁷² „Gazeta Wyborcza” z 25 stycznia 2007 r. *Polskie władze o zatrudnianiu Koreańczyków.*

⁴⁷³ RPO-528594-VIII/06 z 8 marca 2007 r.

⁴⁷⁴ Pismo z 23 marca 2007 r.

odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sekretarz Stanu poinformował jednocześnie, że MSZ nie przygotowuje ani nie posiada raportu w sprawie zatrudniania obywateli Korei Północnej w Polsce.

2. *Cudzoziemcy pracujący w Polsce.*

Z treści artykułu prasowego⁴⁷⁵ zawierającego analizę zjawiska imigracji ekonomicznej wynikało, że w Polsce pracuje nielegalnie około 300 tysięcy osób, głównie z Ukrainy i Białorusi. Na tle wymienionego artykułu prasowego pojawiła się kwestia rzeczywistej skali zjawiska nielegalnego zatrudnienia imigrantów na terytorium Polski oraz pytanie o środki podjęte przez resort pracy i polityki społecznej oraz resort spraw wewnętrznych i administracji w celu ograniczenia tego zjawiska.

Przedstawione kwestie pozostają w ścisłym związku ze sferą ochrony praw człowieka. Zgodnie z art. 37 Konstytucji, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. Co do zasady więc, cudzoziemcy przebywający na terytorium Polski korzystają z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Cudzoziemcy nielegalnie zatrudnieni na terenie Polski z oczywistych względów nie mają faktycznej i prawnej możliwości korzystania z tych praw i wolności.

Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie informacji na temat poruszonych zagadnień.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁴⁷⁷, że zgodnie z zarządzeniem Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. powołano międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji. Do zadań Zespołu należało inicjowanie kierunków zmian legislacyjnych i instytucjonalnych oraz rekomendowanie ich Radzie Ministrów, przygotowywanie propozycji dotyczących modyfikacji dotychczasowych kompetencji w zakresie problematyki migracji, opiniowanie rocznych i wieloletnich programów krajowych

⁴⁷⁵ „Polityka” z 24 marca 2007 r. *Bratnia pomoc.*

⁴⁷⁶ RPO-554834-VIII/07 z 12 kwietnia 2007 r.

⁴⁷⁷ Pismo z 11 maja 2007 r.

dotyczących wykorzystania środków ze wspólnotowych instrumentów finansowych w obszarze migracji, proponowanie kierunków działań w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce, wymiana informacji i monitorowanie prac prowadzonych w UE oraz współpraca z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi. W dniu 22 marca 2007 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Zespołu, podczas którego powołano sześć grup roboczych, tj. ds. imigracji zarobkowej, emigracji zarobkowej z Polski, przeciwdziałania nielegalnej imigracji, integracji cudzoziemców, gromadzenia i wymiany statystyk oraz reemigracji.

W grudniu 2007 r. Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁸ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości ponownego powołania Zespołu do Spraw Migracji. W ocenie Rzecznika niezbędne jest powołanie zespołu, który zapewni koordynację zadań podejmowanych przez organy administracji rządowej w zakresie problematyki migracji.

Efektom prac Zespołu było m.in. przyjęcie uchwały w sprawie kierunków działań dotyczących zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Zgodnie z uchwałą, rozwiązywanie problemów niedoborów na rynku pracy poprzez zatrudnianie cudzoziemców powinno być uzupełnieniem polityki zatrudnienia prowadzącej przede wszystkim do aktywizacji zawodowej obywateli polskich.

Zaproponowano stworzenie systemu monitorowania zatrudnienia cudzoziemców na polskim rynku pracy, a także zarekomendowano podjęcie działań stanowiących zachętę do rozwoju kariery zawodowej w Polsce zamieszkałych za granicą obywateli Polski oraz cudzoziemców pochodzenia polskiego, w szczególności opracowanie i realizację programów zachęcających do powrotu emigrantów i podjęcia przez nich zatrudnienia lub działalności gospodarczej w Polsce. Wskazano także na konieczność wypracowania działań mających na celu integrację obywateli państw trzecich.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁴⁷⁹ Rzecznika o podjęciu prac nad powołaniem Zespołu do Spraw Migracji w

⁴⁷⁸ RPO-576974-III/07 z 27 grudnia 2007 r.

⁴⁷⁹ Pismo z 21 stycznia 2008 r.

nowym składzie oraz przygotowaniu zmian przepisów regulujących jego funkcjonowanie.

3. „Obozy pracy” działające na terenie Polski.

Z treści artykułu prasowego⁴⁸⁰ wynikało, iż na terenie Polski działają tzw. „obozy pracy”, w których do świadczenia pracy zmuszani są obywatele ukraińscy. Autor artykułu powoływał się na opinie przedstawicieli organizacji pozarządowych działających zarówno w Polsce (La Strada), jak i na Ukrainie. Rzecznik poprosił⁴⁸¹ Komendanta Głównego Policji o zweryfikowanie informacji przedstawionych w artykule.

Komendant Główny Policji poinformował⁴⁸² jednak, że w wyniku podjętych czynności nie stwierdzono, aby w województwach małopolskim, lubelskim, czy podlaskim funkcjonowały „obozy pracy” w których do świadczenia pracy zmuszani są obywatele ukraińscy.

⁴⁸⁰ „Wprost” z 25 marca 2007 r. *Łagier Nadwiślański – Ukraińcy oskarżają Polaków o organizowanie obozów pracy niewolniczej.*

⁴⁸¹ RPO-554741-VIII/07 z 25 maja 2007 r.

⁴⁸² Pismo z 6 czerwca 2007 r.

12. Polacy za granicą

Rzecznik kontynuował podjęte w ubiegłym roku inicjatywy na rzecz zwiększenia pomocy dla Polaków przebywających za granicą, zarówno w aspekcie ułatwienia dostępu do opieki konsularnej i pomocy prawnej, jak też przyjęcia korzystniejszych przepisów podatkowych.

Podsumowaniem półtorarocznej działalności Rzecznika na rzecz Polaków pracujących za granicą była międzynarodowa konferencja „Migracja zarobkowa w Unii Europejskiej – problemy i wyzwania” zorganizowana w dniu 24 września 2007 r. we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Reprezentacji w Polsce Komisji Europejskiej oraz Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności. W konferencji wzięli udział rzecznicy praw obywatelskich z 27 państw Unii Europejskiej, a także z Gruzji, Ukrainy i Izraela. Patronat honorowy nad konferencją objęli Prezydent RP i Prezydent Portugalii.

A. Warunki pracy, naruszenia praw pracowniczych

1. Strajk polskich pracowników w Irlandii

Problematyka łamania praw pracowniczych polskich pracowników migrujących pozostaje nadal w centrum uwagi Rzecznika. Wiedzę o nadużyciach, jakich dopuszczają się zagraniczni pracodawcy przede wszystkim można uzyskać ze środków masowego przekazu.

Z informacji prasowych⁴⁸³ wynikało, iż polscy pracownicy zatrudnieni w jednej z hurtowni w Dublinie, zorganizowali i przeprowadzili strajk, w związku z nierównym traktowaniem. Wśród powodów strajku podano następujące przyczyny: niższe wynagrodzenie, większe obciążenie pracą, brak dostępu do specjalistycznego sprzętu (wózki widłowe), ograniczenie możliwości awansu, pomijanie w wysyłaniu na szkolenia, czy też skracanie przerw śniadaniowych.

⁴⁸³ „Gazeta Wyborcza” z 7 maja 2007 r. - artykuł „Polska rewolucja na Wyspach”.

Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁴ do ambasadora RP w Dublinie o zweryfikowanie informacji zawartych w artykule.

Ambasador RP w Dublinie poinformował⁴⁸⁵, że ambasada nawiązała kontakt z polskimi pracownikami związanymi z przeprowadzaniem akcji protestacyjnej oraz z polskim przedstawicielem związków zawodowych SIPTU, nadzorującym tę akcję z ramienia związków zawodowych.

Z udzielonych informacji wynikało, że akcja protestacyjna miała na celu zwrócenie uwagi pracodawców na nierówne traktowanie pracowników zatrudnionych przez agencję pośrednictwa pracy i pracowników zatrudnionych bezpośrednio przez firmę. Przejawy dyskryminacji, o ile istniały, nie były wymierzone w pracowników zagranicznych, w szczególności pracowników polskich.

Według relacji, obie strony były otwarte na negocjacje i dość szybko doszło do porozumienia, tj. podwyżki płac dla pracowników agencyjnych oraz równego traktowania pracowników „agencyjnych” i „firmowych” w kwestii rozłożenia ciężaru pracy.

Do tego typu akcji protestacyjnych, podejmowanych przez pracowników zagranicznych, w tym polskich, dochodzi w wielu miejscach w Irlandii.

Po otrzymaniu powyższych wyjaśnień Rzecznik zwrócił się do szeregu instytucji państwowych w Irlandii (Ombudsmana Irlandii⁴⁸⁶, Ministra Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia Republiki Irlandii⁴⁸⁷, Dyrektora Trybunału ds. Równości Republiki Irlandii⁴⁸⁸, Urzędu ds. Równouprawnienia⁴⁸⁹) o otoczenie opieką i udzielenie wszelkiej możliwej pomocy Polakom będącym ofiarami naruszeń praw pracowniczych, jak również o podjęcie, w ramach kompetencji tych urzędów, działań pozwalających uniknąć takich lub podobnych zdarzeń na przyszłość.

Minister Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia nie odpowiedział Rzecznikowi na wystąpienie. Ombudsman Irlandii poinformował⁴⁹⁰, że

⁴⁸⁴ RPO-558646-VIII/07 z 11 maja 2007 r.

⁴⁸⁵ Pismo z 5 lipca 2007 r.

⁴⁸⁶ RPO-558646-VIII/07 z 29 maja 2007 r.

⁴⁸⁷ RPO-558646-VIII/07 z 10 września 2007 r.

⁴⁸⁸ The Equality Tribunal, RPO-558646-VIII/07 z 10 września 2007 r.

⁴⁸⁹ RPO-558646-III/07 z 28 listopada 2007 r.

⁴⁹⁰ Pismo z 3 lipca 2007 r.

rozpatrywanie skarg na podmioty prywatne, takie jak firma zatrudniająca polskich pracowników, o której mowa w wystąpieniu Rzecznika, nie należy do zakresu jego uprawnień.

Dyrektor Trybunału ds. Równości poinformował Rzecznika⁴⁹¹, iż Urząd ds. Równouprawnienia jest wyposażony w uprawnienia do działania na rzecz eliminacji dyskryminacji i promowania równości szans oraz zajmuje się doradztwem prawnym i reprezentowaniem skarżących w sprawach kierowanych do Trybunału ds. Równości. Urząd ds. Równouprawnienia poinformował Rzecznika⁴⁹² o swoich kompetencjach (w tym o prowadzonych akcjach informacyjnych) i obowiązującym w Irlandii stanie prawnym oraz zapewnił, że obywatele Polscy są objęci ochroną przed dyskryminacją. Jednocześnie przekazano Rzecznikowi kopię rocznego Raportu z 2006 r., w którym zawarte są opisy spraw indywidualnych prowadzonych przez Urząd.

2. Przypadki naruszania praw pracowniczych obywateli polskich pracujących na terenie Republiki Czeskiej.

Publiczny obrońca Praw Republiki Czeskiej, w odpowiedzi na wystąpienie⁴⁹³ Rzecznika z listopada 2006 r. poinformował⁴⁹⁴, że na podstawie wniosku polskiego Rzecznika wszczął w dniu 27 listopada 2006 r. postępowanie wyjaśniające w sprawie przestrzegania warunków pracy i związanych z tym warunków zakwaterowania polskich pracowników zatrudnianych przez agencję „Zetka Auto” w spółce „Skoda Auto”. Wyniki postępowania zostały przedstawione w sprawozdaniu pokontrolnym, zawierającym krytyczne uwagi odnośnie do kontroli wysokości wynagrodzeń polskich pracowników przeprowadzonej przez lokalną inspekcję pracy.

W związku z powyższym Publiczny obrońca zwrócił się do kierownika Regionalnego Inspektoratu Pracy w województwie morawsko-śląskim i ołomunieckim o ponowne zbadanie warunków płacowych w agencji „Zetka Auto” i porównanie ich z gwarantowaną wysokością

⁴⁹¹ Pismo z 17 października 2007 r.

⁴⁹² The Equality Authority

⁴⁹³ RPO-535047-VIII/06 z 20 listopada 2006 r.

⁴⁹⁴ Pismo z 3 lipca 2007 r.

wynagrodzenia w przedsiębiorstwie „Skoda Auto”. Publiczny obrońca wezwał przedstawicieli Regionalnego Inspektoratu Pracy do podjęcia, w razie stwierdzenia nieprawidłowości, wszelkich ustawowych kroków w celu zapewnienia respektowania prawa przez kontrolowany podmiot.

Rzecznik w kolejnym wystąpieniu⁴⁹⁵ do Publicznego obrońcy Praw Republiki Czeskiej wyraził zainteresowanie rezultatami działań naprawczych podjętych przez kierownika Regionalnego Inspektoratu Pracy.

Publiczny obrońca wyjaśnił⁴⁹⁶, że kontrola przeprowadzana przez kierownika Regionalnego Inspektoratu Pracy została wszczęta w połowie października. Po jej zakończeniu Publiczny obrońca zbada sposób przeprowadzenia kontroli oraz jej wyniki, o czym poinformuje Rzecznika.

B. Działania zorganizowanych grup przestępczych na szkodę polskich obywateli podejmujących pracę za granicą

1. „Obozy pracy” we Włoszech.

Kontynuując działania podjęte w 2006 r. dotyczące problematyki łamania praw pracowniczych i niewolniczego wykorzystywania polskich pracowników we Włoszech, Rzecznik zwrócił się do Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Rzymie⁴⁹⁷ o poinformowanie, jakie wyniki przyniosły działania podjęte przez Rząd Włoski oraz jak wygląda obecnie sytuacja polskich pracowników na włoskim rynku pracy.

W odpowiedzi poinformowano, iż w 2007 r. Wydział Konsularny Ambasady RP odnotował jedynie jednostkowe przypadki łamania praw pracowniczych, głównie dotyczące niewywiązywania się pracodawców z wcześniej przyjętych zobowiązań płacowych. W każdym przypadku podejmowana jest interwencja i oferowana jest pomoc obywatelom polskim mimo obiektywnych trudności (w dalszym ciągu obywatele polscy godzą się na pracę bez zawierania pisemnych umów o pracę).

Proceder łamania praw pracowniczych w regionach południowych Włoch został w znacznym stopniu ukrócony w odniesieniu do polskich

⁴⁹⁵ RPO-535047-III/07 z 10 października 2007 r.

⁴⁹⁶ Pismo z 12 listopada 2007 r.

⁴⁹⁷ RPO-513263-VIII/05 z 20 lipca 2007 r.

pracowników. Przyczyniły się do tego nowe, bardzo restrykcyjne uregulowania prawne wprowadzone w prowincji Apulia. Zakładają one rygorystyczne przestrzeganie zasad prawa pracy. Kary za łamanie tych przepisów są bardzo wysokie i dotkliwe dla pracodawców.

Kolejnym bardzo ważnym elementem, który wpłynął na ograniczenie tego zjawiska w stosunku do obywateli polskich, to prowadzone przez Prokuraturę w Bari postępowanie, w wyniku którego postawiono w stan oskarżenia ponad 20 osób, w tym obywateli polskich.

Walka z procederem nielegalnej, bardzo źle opłacanej pracy w regionie wielkich plantacji na południu Włoch jest niezmiernie trudna. Proceder ten w dalszym ciągu jest kontynuowany i w taki sposób zatrudnia się nadal, w szczególności obywatele państw Maghrebu, Rumunii i Bułgarii.

Dodatkowo poinformowano Rzecznika, iż od maja 2007 r. Wydział Konsularny wspólnie z organizacjami katolickimi uruchomił w Rzymie punkt doradztwa prawnego dla obywateli polskich (problematyka związana z prawem pracy, kwestie pobytowe, opieka zdrowotna itd.).

Rzecznik podziękował⁴⁹⁸ Kierownikowi Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Rzymie oraz personelowi Wydziału Konsularnego, za dotychczasowe starania i trud włożony w pomoc Polakom przebywającym i pracującym na terenie Włoch.

2. Działalność grup przestępczych w Szwecji

Przedmiotem wystąpień Rzecznika do organów prokuratury, Komendy Głównej Policji oraz MSWiA był problem działalności zorganizowanych grup przestępczych w Szwecji⁴⁹⁹, które pod pozorem legalnego zatrudniania, zmuszają Polaków do popełniania przestępstw.

Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika od 2006 r. Rzecznik systematycznie występuje o informacje dotyczące prowadzonych przez organy prokuratury postępowań przygotowawczych oraz innych działań podejmowanych w celu wyeliminowania tego procederu.

⁴⁹⁸ Pismo RPO-513263-VIII/05 z 31 sierpnia 2007 r.

⁴⁹⁹ RPO-530788-II/07

C. Pomoc dla Polaków pracujących za granicą

1. Bezpłatna pomoc prawna

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski⁵⁰⁰ o wsparcie działań na rzecz utworzenia punktów bezpłatnej pomocy prawnej przy ośrodkach polskiego duszpasterstwa w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski poinformował⁵⁰¹, że Księża Rektorzy Polskich Misji za granicą odbywają regularne spotkania podczas których rozważają sprawy poruszone w wystąpieniu Rzecznika. Parafie od zawsze w ramach swej zwyczajnej posługi i w miarę swych możliwości realizują charytatywny program pomocy polskim emigrantom.

Ponadto w sprawie udzielania pomocy Polakom pracującym za granicą Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się dnia 5 stycznia 2007 r. z Przewodniczącym Konferencji Episkopatu ks. abp. Józefem Michalikiem. Powyższe zagadnienie było także tematem rozmów Rzecznika – 23 czerwca i 24 września 2007 r. – z ks. abp. Kazimierzem Nyczem metropolitą warszawskim.

Wychodząc naprzeciw sugestiom Rzecznika, episkopat Polski zgodził się na utworzenie przy emigracyjnych ośrodkach kościelnych punktów pomocy prawnej dla Polaków przebywających za granicą. W założeniu punkty pomocy prawnej mają nieść pomoc uboższym rodakom⁵⁰².

D. Opieka konsularna

1. Przebieg prac nad nowelizacją ustawy o funkcjach konsulów

Rzecznik zwrócił się⁵⁰³ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o przekazanie informacji na temat stanu prac nad nowelizacją ustawy o funkcjach konsulów⁵⁰⁴.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych⁵⁰⁵ poinformował, że nowelizacja ustawy o funkcjach konsulów RP oraz

⁵⁰⁰ RPO-541478-VIII/06 z 12 marca 2007 r.

⁵⁰¹ Pismo z 21 marca 2007 r.

⁵⁰² Por. Rzeczpospolita z 13 października 2007 r. „Prawnicy dołączą do katolickich misji”.

⁵⁰³ RPO-491365-I/06 z 12 stycznia 2007 r.

⁵⁰⁴ Ustawa z 13 lutego 1984 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.).

ustawy o służbie zagranicznej została przewidziana w planie prac legislacyjnych rządu na czerwiec 2007 r.

Mimo znacznego upływu czasu, Rzecznik nie otrzymał informacji w tym zakresie, w związku z czym w dniu 21 grudnia 2007 r. zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych o poinformowanie o stanie prac nad nowelizacją ustawy o funkcjach konsulów RP.

2. Utrudniony dostęp do opieki konsularnej obywateli polskich przebywających w Irlandii i Wielkiej Brytanii

Mimo zapewnień ze strony MSZ o podjęciu działań mających dostosować urzędy konsularne do zwiększonego zakresu zadań wskutek masowej migracji zarobkowej obywateli polskich, do Rzecznika nadal wpływają skargi w szczególności na działalność Konsulatu Generalnego RP w Londynie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych⁵⁰⁶ o rozważenie możliwości podjęcia bardziej intensywnych i skutecznych działań, które pozwolą obywatelom polskim przebywającym za granicą korzystać z pomocy przedstawicieli RP, w sytuacjach gdy pomoc ta jest niezbędna.

Dyrektor Departamentu Konsularnego i Polonii MSZ poinformował⁵⁰⁷ o stałych godzinach przyjęć Konsulatu Generalnego RP w Londynie. W sprawach wymagających natychmiastowej interwencji istnieje możliwość kontaktu z konsulem dyżurnym. Odciążeniu kolejki oczekujących na wizytę w Konsulacie służą comiesięczne wyjazdowe dyżury konsularne w odległych rejonach Anglii i Walii. W 2006 r. Konsulat otrzymał wsparcie w osobach dwóch konsulów oraz dwóch pracowników pomocniczych. Planowane jest uruchomienie trzeciego stanowiska do obsługi interesantów paszportowych. W 2007 r. urząd zasili kolejnych dwóch konsulów, a po zmianie siedziby Konsulatu zostanie ustanowione centrum telefoniczne. W ciągu najbliższych miesięcy zostanie także uruchomiony Konsulat Generalny RP w Manchesterze.

⁵⁰⁵ Pismo z 23 marca 2007 r.

⁵⁰⁶ RPO-554849-I/07 z 5 kwietnia 2007 r.

⁵⁰⁷ Pismo z 27 kwietnia 2007 r.

E. Sytuacja podatkowa obywateli polskich podejmujących pracę za granicą

1. Problemy wynikające z opóźnionego publikowania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania

Stosowanie do dochodów uzyskiwanych od dnia 1 stycznia 2005 r. umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku, podpisanej w Berlinie dnia 14 maja 2003 r., w istotny sposób zmieniło sytuację osób zamieszkałych w Niemczech, którym emerytury lub renty wypłaca ZUS. Rzecznik otrzymuje w tej sprawie skargi podatników, w których podnoszona jest m.in. wątpliwość, czy były podstawy do stosowania tej umowy do dochodów uzyskanych od 1 stycznia 2005 r., bowiem została ona opublikowana w dniu 20 stycznia 2005 r. Umowa weszła w życie dnia 19 grudnia 2004 r. Wątpliwości do zasad stosowania umowy miał również ZUS.

Kolejny przykład umowy opublikowanej w roku następnym po roku, w którym weszła w życie stanowi Konwencja między Rządem RP a Rządem Królestwa Szwecji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, podpisana w dniu 19 listopada 2004 r. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁵⁰⁸ stanowi, że ratyfikowana umowa międzynarodowa jest ogłaszana niezwłocznie z „Dzienniku Ustaw”.

Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁹ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska, czy umowa polsko-niemiecka miała zastosowanie do dochodów za 2005 r. oraz czy konwencja polsko-szwedzka stosowała się do dochodów za 2006 r. oraz poinformowanie o przyczynach opublikowania tych umów z opóźnieniem. Rzecznik zwrócił się również o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia do postanowień ustawy o umowach międzynarodowych uregulowania nakładającego obowiązek publikowania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w roku, w którym weszły w życie.

⁵⁰⁸ Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

⁵⁰⁹ RPO-551982-VI/07 z 28 lutego 2007 r.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów⁵¹⁰ odnosząc się do możliwości stosowania umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartej przez Polskę z Republiką Federalną Niemiec w dniu 14 maja 2003 r. w odniesieniu do dochodów osiągniętych przez rezydentów polskich od dnia 1 stycznia 2005 r. stwierdził, że jej postanowienia powinny być stosowane do dochodów osiągniętych od dnia 1 stycznia 2005 r. Wynika to wprost z postanowień umowy. Postanowienia Konwencji zawartej pomiędzy Rządem RP a Rządem Królestwa Szwecji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania podpisanej w Sztokholmie w dniu 19 listopada 2004 r., powinny być stosowane w odniesieniu do dochodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2006 r. Wynika to wprost z postanowień Konwencji.

Jednocześnie podzielił pogląd Rzecznika o potrzebie nowelizacji ustawy o umowach międzynarodowych w celu wyeliminowania sytuacji, w której umowa, która powinna być stosowana z początkiem roku kalendarzowego jest publikowana w Dzienniku Ustaw w ciągu tego roku. Ministerstwo Finansów wystąpiło do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jako organu właściwego w sprawie, z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia takiej inicjatywy.

2. Sytuacja podatkowa Polaków pracujących w Holandii

Od dnia 1 maja 2007 r. możliwe jest podejmowanie zatrudnienia w Holandii przez obywateli polskich bez konieczności ubiegania się o pozwolenie na pracę. W Polsce sytuację podatkową osób uzyskujących dochody z pracy najemnej wykonywanej w Holandii określają postanowienia Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, w której przyjęto metodę proporcjonalnego odliczenia. Do chwili obecnej nie dokonano zmian Konwencji w celu przyjęcia korzystniejszej dla podatników metody wyłączenia z progresją jako metody wyłączenia podwójnego opodatkowania. Rzecznik zwrócił się⁵¹¹

⁵¹⁰ Pismo z 27 kwietnia 2007 r.

⁵¹¹ RPO-542997-VI/06 z 10 maja 2007 r.

do Ministra Finansów o poinformowanie, kiedy zostaną podpisane Protokoły zmieniające umowy z Holandią, a także Danią, Belgią oraz Austrią.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował⁵¹² o przebiegu prac nad zmianami poszczególnych Konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania. W sprawie umowy zawartej z Austrią zostanie skierowany wniosek do Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie zgody na rozpoczęcie negocjacji. Trwają prace nad przygotowaniem projektu protokołu do umowy z Danią. W październiku 2006 r. do administracji belgijskiej skierowano pismo z zaproszeniem do zmiany umowy. Obecnie strona polska oczekuje na odpowiedź. W kwietniu 2007 r. skierowano do administracji holenderskiej kolejne pismo z zaproszeniem do zmiany obowiązującej metody unikania podwójnego opodatkowania. Dotychczas nie udzielono odpowiedzi. W każdym z powyższych przypadków zmiana umowy będzie dotyczyć metody unikania podwójnego opodatkowania z metody odliczenia proporcjonalnego na metodę wyłączenia z progresją.

3. Brak możliwości odliczenia składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenia zdrowotne⁵¹³

Trybunał Konstytucyjny podzielił⁵¹⁴ stanowisko Rzecznika przedstawione we wniosku⁵¹⁵ dotyczącym art. 26 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27b ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Zakwestionowane przepisy nie zezwalają podatnikom na odliczenie od dochodu osiągniętego z tytułu działalności wykonywanej poza granicami RP zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, ani na odliczenie od podatku składek zapłaconych na ubezpieczenie zdrowotne, w sytuacji gdy składki te nie zostały odliczone w państwie członkowskim Unii Europejskiej, na terenie którego owa działalność była wykonywana.

Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych w wyroku norm do 30 listopada

⁵¹² Pismo z 11 czerwca 2007 r.

⁵¹³ Por. Informacja RPO za 2006 r., str. 155

⁵¹⁴ Wyrok z 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06

⁵¹⁵ RPO-533079-VI/06 z 5 czerwca 2006 r.

2008 r. Jest to konieczne ze względu na istotną zmianę systemu podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego, a także niedookreślone skutki finansowe (budżetowe) wyroku. Okres odroczenia powinien być przez ustawodawcę wykorzystany do nadania kwestionowanym przepisom nowej treści, zgodnej z wyrokiem Trybunału. Możliwa jest również w tym czasie zmiana zawartych przez Polskę umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub wprowadzenie w nich postanowień dotyczących odliczania od podstawy opodatkowania bądź podatku dochodowego składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

13. Prawo do zabezpieczenia społecznego

A. Prawo do emerytury lub renty i zasady ustalania tych wysokości

1. Brak przepisów przejściowych dotyczących osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury w 2008 r.

Rzecznik w wystąpieniu z sierpnia 2006 r. przedstawił⁵¹⁶ Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej problem braku regulacji prawnej w sprawie zasad ustalania wysokości emerytury dla osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę w 2008 r. na podstawie art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.⁵¹⁷ Brak takiej regulacji spowoduje, że przyznane w 2008 r. emerytury będą w zdecydowanie niższej wysokości niż wypłacane dla osób, które złożą wnioski o emeryturę w latach 2009-2013.

Podzielono wówczas stanowisko Rzecznika co do konieczności uregulowania zasad liczenia emerytury mieszanej dla emerytur wcześniejszych, przyznanych w 2008 r. Poinformowano również o trwających pracach nad zmianą w tym zakresie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wobec braku przyjęcia koniecznych zmian Rzecznik ponownie wystąpił⁵¹⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie informacji o stanie prac legislacyjnych w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵¹⁹ Rzecznika, że w Ministerstwie prowadzone są intensywne prace koncepcyjne nad prawidłowym uregulowaniem zasad ustalania wysokości emerytury dla osób, które w 2008 r. osiągną wiek uprawniający do wcześniejszej emerytury na warunkach określonych w art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁵¹⁶ Informacja RPO za 2006 r. str. 164

⁵¹⁷ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.).

⁵¹⁸ RPO-537568-III/06 z 17 stycznia 2007 r.

⁵¹⁹ Pismo z 15 marca 2007 r.

Ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁵²⁰ dokonano zmiany art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o FUS w taki sposób, że datę 31 grudnia 2007 r. zastąpiono datą 31 grudnia 2008 r. Dzięki tej zmianie, nie pojawi się w 2008 r. kwestia osób uprawnionych do wcześniejszych emerytur na podstawie art. 184, których sposób obliczania wysokości nie został we wcześniejszych przepisach uregulowany i to stanowiło przedmiot wystąpienia Rzecznika.

2. Zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury.

Rzecznik zgłosił⁵²¹ udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Haliny S. dotyczącej podstawy wymiaru emerytury⁵²². Przedstawił wówczas następujące stanowisko: art. 15 ust. 1 w związku z ust. 6 oraz art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Kierując się potrzebą ustanowienia uprawnień do wyliczenia wysokości świadczenia na podstawie dochodów będących podstawą składki na ubezpieczenie społeczne z dłuższego okresu wynagrodzenia, ustawodawca dopuścił możliwość ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty w oparciu o przeciętną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 15 ust. 1). Jednak art. 16 ustawy emerytalnej zaostriżył warunki skorzystania z takiej możliwości poprzez wprowadzenie zasady, że przy ustalaniu kolejnych 10 lat kalendarzowych przyjmuje się lata kalendarzowe następujące bezpośrednio po sobie, chociażby ubezpieczony w niektórych z tych lat przez okres roku lub w okresie krótszym niż rok nie pozostawał ubezpieczony. Jednocześnie jako rozwiązanie alternatywne, zależne od decyzji osoby zainteresowanej, dopuszczono

⁵²⁰ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. nr 191, poz. 1369)

⁵²¹ RPO-547500-III/06 z 23 stycznia 2007 r.

⁵²² SK 96/06

możliwość wskazania - w celu ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty - przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, nie powtarzając wymogu, by były to lata poprzedzające bezpośrednio rok, w którym złożono wniosek o emeryturę. Tworząc taką regulację prawną ustawodawca miał jednak pełną świadomość, że ze względu na istniejący stan prawny w zakresie dokumentacji płacowej znaczna część ubezpieczonych nie będzie miała faktycznych możliwości skorzystania z tych uprawnień.

Zawarte w art. 15 ust. 1 w związku z ust. 6 oraz art. 16 ustawy emerytalnej zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty, które uniemożliwiają znaczącej liczbie ubezpieczonych realizację zgodnego z zasadami sprawiedliwości społecznej postulatu wyliczania emerytury i renty w proporcji do rzeczywiście wniesionego wkładu w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych naruszają tym samym art. 2 Konstytucji.

Dotychczas nie wyznaczono terminu rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Emerytury pomostowe.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32-34, 39, 40, 46, 48-50, 184 oraz w art. 88 Karty Nauczyciela, zostaną ustanowione emerytury pomostowe. Zasady, warunki i tryb ustanowienia emerytur pomostowych miała określić odrębna ustawa. Z końcem 2007 r.⁵²³ wygasają dotychczasowe uprawnienia do wcześniejszych emerytur z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

⁵²³ Aktualnie uprawnienia te wygasają z końcem 2008 r. tzn. rozwiązaniem przejściowym tego problemu jest zmiana art. 46 ust. 1 pkt 2, za przesunięcie daty 31 grudnia 2007 r. na 31 grudnia 2008 r.

Dalsze przesuwanie terminu wprowadzenia w życie instytucji emerytur pomostowych będzie generować nowe koszty obciążające społeczeństwo.

Emerytury pomostowe powinny być adresowane do konkretnych stanowisk pracy, a nie osób lub zawodów. Kwalifikowanie stanowisk pracy do kategorii szczególnych warunków lub szczególnego charakteru powinno odbywać się wyłącznie na podstawie kryteriów medycznych. Rzecznik postuluje finansowanie kosztu emerytur pomostowych poza powszechnym systemem emerytalnym poprzez dodatkową składkę. Konieczne jest stworzenie funduszu emerytur pomostowych, do którego trafiałyby składki, inwestowane na rynkach finansowych. Niezależnie od tego włączenia do finansowania systemu pracodawców zatrudniających pracowników w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, konieczne będzie utrzymanie zaangażowania budżetu państwa, w zakresie finansowania zaszłości poprzedniego systemu oraz części kosztu związanej z zatrudnieniem na takich stanowiskach w przedsiębiorstwach należących do sektora publicznego. Emerytury pomostowe byłyby rozwiązaniem przejściowym, a nie docelowym.

Minister Pracy i Polityki Społecznej, do którego Rzecznik zwrócił się⁵²⁴ z prośbą o zajęcie stanowiska stwierdził⁵²⁵, że poglądy Rzecznika i Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kwestii emerytur pomostowych są zbieżne.

Rzecznik występował⁵²⁶ w tej sprawie także do Wiceprezesa Rady Ministrów. Pierwsze emerytury pomostowe powinny zostać wypłacone w 2008 r., natomiast pierwsze wypłaty świadczeń ze środków zgromadzonych w funduszach emerytalnych powinny być realizowane w 2009 r. Oznacza to konieczność maksymalnego skrócenia okresu pracy nad ich przygotowaniem. Przyspieszenie uchwalenia tych ustaw podyktowane powinno być także koniecznością stworzenia odpowiedniego okresu dostosowawczego instytucjom powołanym do ich realizacji, w szczególności Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Doświadczenia związane ze zmianami systemu prawnego nowego systemu ubezpieczeń społecznych wskazują, że niezbędny jest co najmniej roczny

⁵²⁴ RPO-551342-III/07 z 19 lutego 2007 r.

⁵²⁵ Pismo z 5 kwietnia 2007 r.

⁵²⁶ RPO-551342-III/07 z 21 marca 2007 r.

okres na dostosowanie systemu informatycznego do nowych regulacji prawnych. Przewlekłość prac legislacyjnych stanowi tym samym zagrożenie dla systemu wypłat emerytur pomostowych. Nie mniejszy problem dotyczy także wsparcia sprawnym systemem informatycznym wypłat świadczeń wypłacanych ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

Wiceprezes Rady Ministrów poinformował⁵²⁷, że kwestie poruszone w wystąpieniu Rzecznika pozostają w centrum zainteresowań Międzyresortowego Zespołu do Spraw Nadzoru Ubezpieczeń Społecznych. Dodał ponadto, że jego zdaniem konieczne jest bardzo szybkie wypracowanie rozwiązań dotyczących zarówno emerytur pomostowych, jak i organizacji wypłat emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Zespół uznał za właściwe przyjęcie następujących propozycji rozwiązań wypłaty świadczeń ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych: każdy ubezpieczony powinien mieć prawo wyboru instytucji pełniącej rolę „zakładu emerytalnego”. Podstawowym produktem powinna być emerytura dożywotnia. W dalszym etapie prac rozważane będą różne formy emerytur: indywidualne oraz rodzinne (małżeńska). Zarządzanie środkami z II filaru będzie prowadzone przez konkurujące instytucje podlegające Komisji Nadzoru Finansowego. ZUS powinien realizować zadania związane z obsługą emerytów i doręczaniem świadczeń ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, wraz z emeryturą z I filaru. Ze względu na różny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, w początkowym okresie świadczenia byłyby wypłacane nielicznym kobietom - członkom otwartych funduszy emerytalnych, co rodzi problem okresu przejściowego. Problem ten powinien być rozwiązany w drodze ustawowej z zachowaniem poszanowania zasady równości wobec prawa. Oparty na tych propozycjach projekt ustawy dotyczący wypłaty świadczeń ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych miał zostać skierowany do Sejmu do końca I półrocza 2007 r. W dniu 22 marca

⁵²⁷ Pismo z 6 kwietnia 2007 r.

2007 r. przyjęto założenia do projektu ustawy o emeryturach pomostowych.

Rzecznik zwrócił się⁵²⁸ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o objęcie szczególnym nadzorem działań związanych z opracowaniem projektów ustaw niezbędnych do wprowadzenia w życie nowego systemu emerytalnego. W regulacjach prawnych brakuje bowiem ustaw o emeryturach pomostowych regulujących uprawnienia emerytalne zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze oraz ustawy określającej zasady wypłaty świadczeń ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

W wystąpieniu Rzecznik przedstawił oczekiwania, jakie powinien spełniać zreformowany system emerytalny. Na tym tle sformułowane zostały założenia, jakim powinna odpowiadać przyszła regulacja ustawowa świadczeń wypłacanych ubezpieczonym z racji zatrudnienia w szczególnych warunkach oraz w szczególnym charakterze.

Przypominając, że nowy system emerytalny oparty jest na założeniu stworzenia jednolitych zasad dla wszystkich ubezpieczonych Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie oceny skutków społecznych i finansowych utrzymania odrębnych zasad przechodzenia na emeryturę górniczą i wyliczenia wysokości tych emerytur.

Zdaniem Rzecznika na krytyczną ocenę zasługuje projekt ustawy o świadczeniach ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz zakładach emerytalnych zakładający, że w drugim filarze wysokość emerytury będzie wyliczana w oparciu o prognozowaną długość życia dla poszczególnych płci. Rozwiązanie to może doprowadzić do sytuacji, w której przeciętna emerytura kobiety będzie ponad 40% niższa od emerytury mężczyzny, głównie ze względu na dłuższy okres jej życia.

Zdaniem Rzecznika konieczny jest udział budżetu państwa w niwelowaniu nadmiernych różnic w wysokości emerytury kapitałowej (np. poprzez opłacanie z budżetu uczestnictwa kobiet w ubezpieczeniu kapitałowym w okresach przerw związanych z macierzyństwem i

⁵²⁸ RPO-576608-III/07 z 21 grudnia 2007 r.

rodzicielstwem), ponieważ w przeciwnym wypadku zagrożona będzie realizacja zasady zapewnienia kobietom emerytur na odpowiednim poziomie, wyznaczonym nie tylko przez koszty utrzymania, ale także przez wiążące Polskę standardy międzynarodowe.

Potrzebny będzie czas na przygotowanie systemów informatycznych do realizacji przyjętych rozwiązań ustawowych. Presja czasu spowodowała, że Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie nadania priorytetu pracom nad projektami ustaw i stworzenia w ramach Rządu odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, niezbędnych dla prawidłowego ich opracowania oraz sprawnego prowadzenia uzgodnień i konsultacji społecznych.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁵²⁹, że w pracach nad projektem ustaw regulujących omawiane kwestie, stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich będzie miało duże znaczenie. Minister podzieliła stanowisko Rzecznika o priorytetowym charakterze prac nad projektem ustaw regulujących system emerytalny w Polsce.

4. Renta socjalna.

Rzecznik wniósł⁵³⁰ do Sądu Najwyższego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydanego w sprawie o rentę socjalną i ustalającego prawo do tego świadczenia od 1 stycznia 2006 r.

Rzecznik zaskarżył ten wyrok w całości zarzucając mu:

- naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 8 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej⁵³¹ polegające na przyjęciu, że możliwa jest odmowa przyznania renty socjalnej na podstawie tego przepisu osobie, wobec której zastosowano środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w szpitalu dla osób chorych psychicznie, mimo iż przepis ten wyraźnie nie wskazuje tej przesłanki określając warunki wypłaty renty socjalnej,

- naruszenie konstytucyjnych praw człowieka i obywatela, tj. wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia

⁵²⁹ Pismo z 22 stycznia 2008 r.

⁵³⁰ RPO-545865-III/06 z 20 kwietnia 2007 r.

⁵³¹ Ustawa z 27 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.)

społecznego poprzez pozbawienie prawa do renty socjalnej za okres od 21 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2005 r.

Wyrokiem z dnia 21 listopada 2007 r. Sąd Najwyższy stwierdził⁵³² niezgodność z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego z 31 października 2006 r. w sprawie III AUa 944/06.

5. Zasady ustalania okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Rzecznik wniósł⁵³³ do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 16 w związku z art. 26 ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁵³⁴ w zakresie, w jakim z mocą wsteczną uniemożliwia uwzględnienie przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa przypadające w okresie od 15 listopada 1991 r. do 30 czerwca 2004 r. z art. 2 Konstytucji.

Art. 1 pkt 16 w związku z art. 26 tej ustawy ustanowił od 1 lipca 2004 r. nowe zasady ustalania stażu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Brak możliwości uwzględnienia w tym stażu pracy okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oznacza zaostrożenie, z mocą wsteczną, dotychczasowych warunków nabywania prawa do emerytury w wieku obniżonym. W konsekwencji taka regulacja prowadzi do zmniejszenia potencjalnej grupy osób uprawnionych do tego świadczenia. Jak wynika ze skarg kierowanych do Rzecznika dotyczy to w szczególności osób, które aktualnie nie mają już możliwości uzupełnienia wymaganego szczególnego stażu pracy w związku z nieuwzględnianiem okresów czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby (macierzyństwa). Wprowadzenie nowej, niekorzystnej regulacji, stanowi

⁵³² Wyrok SN z 21 listopada 2007 r. (I Bu 8/07)

⁵³³ RPO-533987-III/06 z 12 kwietnia 2007 r.

⁵³⁴ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 1264)

naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa. Pogorszenie sytuacji prawnej adresatów kwestionowanych przepisów stanowi naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego również do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 Konstytucji.

Dotychczas nie został wyznaczony termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie⁵³⁵.

6. Prawo do wcześniejszej emerytury dla nauczycieli przedszkoli niepublicznych.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela⁵³⁶ ustawie tej podlegają m.in. nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w publicznych szkołach, przedszkolach, placówkach itp. Natomiast zakres stosowania przepisów Karty Nauczyciela do nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych określa art. 91 b ust. 2 pkt 4, wyłączając wszakże m.in. prawo tej grupy pracowników do przejścia na wcześniejszą emeryturę, bez względu na wiek, o którym mowa w art. 88 Karty Nauczyciela. W powszechnie obowiązującym systemie emerytalnym nie powinno – zdaniem Rzecznika – dochodzić do faworyzowania pracowników „sfery publicznej”. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁵³⁷, który stwierdził niekonstytucyjność przyjętej regulacji. Orzeczenie Trybunału dotyczyło wyłącznie placówek oświatowych, a nie szkół i przedszkoli. W wyniku zmiany dokonanej po wyroku Trybunału zakres podmiotowy przepisu art. 88 ustawy - Karta Nauczyciela obejmuje obecnie także nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych oraz szkołach niepublicznych w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązującego wymiaru zajęć, pomijając jednak nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych. Zdaniem Rzecznika utrzymanie stanu prawnego, który prowadzi do zróżnicowania uprawnień do emerytury ze względu na formę własności zakładu pracy pozostaje w sprzeczności z zasadą

⁵³⁵ Sygn. akt K 21/07

⁵³⁶ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

⁵³⁷ Wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04, (Dz.U. Nr 181, poz. 1526).

sprawiedliwości i zasadą równości. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁵³⁸ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁵³⁹, że projektowane rozwiązania w zakresie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę mają generalnie charakter wygasający. Z tego też względu, niezależnie od wskazanych przesłanek merytorycznych, w trakcie trwania dyskusji nad ostatecznym kształtem przepisów emerytalnych, nie wydaje się zasadne rozszerzanie kręgu osób, które mogłyby skorzystać z przywileju wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

W grudniu 2007 r. Rzecznik wniósł⁵⁴⁰ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 91 b ust. 2 pkt 4 ustawy - Karta Nauczyciela⁵⁴¹ w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w niepublicznym przedszkolu w wymiarze co najmniej połowy obowiązkowego wymiaru zajęć z zasadą równości wyrażoną w art. 32 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika zarówno nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach publicznych, jak też w przedszkolach niepublicznych należą ze względu na istotne elementy sytuacji faktycznej przy określaniu uprawnień do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek do jednolitej kategorii osób. Jednolitość cech relewantnych powinna przemawiać za jednakowym ich potraktowaniem przy regulacji tych uprawnień emerytalnych. Uzależnienie prawa do nauczycielskiej emerytury bez względu na wiek od kryterium publicznego statusu przedszkola i pozbawienie prawa do tego świadczenia nauczycieli zatrudnionych w niepublicznych przedszkolach oznacza dyskryminacyjne i niesprawiedliwe potraktowanie nauczycieli zatrudnionych w niepublicznych przedszkolach, a więc sprzeczność zakwestionowanej

⁵³⁸ RPO-556515-III/07 z 25 maja 2007 r.

⁵³⁹ Pismo z 21 czerwca 2007 r.

⁵⁴⁰ RPO-556515-III/07 z 10 grudnia 2007 r.

⁵⁴¹ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600 oraz z 2007r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238 i Nr 191, poz. 1369).

regulacji z art. 32 Konstytucji i z zasadami sprawiedliwości społecznej, których urzeczywistnienie nakazuje art. 2 Konstytucji.

Dotychczas nie został wyznaczony termin rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie⁵⁴².

7. Koszty procesowe w sprawach o wyrównanie świadczeń emerytalno – rentowych z powodu obniżenia kwoty bazowej w 1993 r.

Do Rzecznika wpływały skargi w związku z kierowanymi przez organy rentowe wezwaniami emerytów i rencistów do zapłaty kwot od 60 zł do 120 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych w sprawach o wyrównanie świadczeń emerytalno-rentowych z powodu obniżenia kwoty bazowej w 1993 r. Zasądzenie zwrotu kosztów procesu odbywało się na żądanie organów rentowych.

Organy rentowe wzywały do wpłacenia tej kwoty w terminie 10 dni od dnia otrzymania wezwania. W wezwaniu do zapłaty zawarta była informacja o możliwości rozłożenia zasądzonej kwoty na raty na podstawie wniosku osoby zainteresowanej oraz o tym, że w przypadku braku dobrowolnej wpłaty organ rentowy zmuszony będzie wystąpić na drogę postępowania egzekucyjnego w celu ściągnięcia należności, co spowoduje dodatkowe obciążenie kosztami komorniczymi.

Sprawa została opisana w prasie⁵⁴³, jednak rzecznik ZUS zapewnił, że Zakład nie wycofa się z pobierania pieniędzy od emerytów. Interwencję w tej sprawie podjął Prezes Rady Ministrów, zamierzając doprowadzić do zaniechania działań związanych z dochodzeniem zasądzonych przez sądy kosztów procesowych. Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁴ do Prezesa ZUS z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie dochodzenia przez Zakład zasądzonych kwot.

Członek Zarządu ZUS poinformował⁵⁴⁵, że w 1993 r. obniżona została wartość tzw. kwoty bazowej służącej do obliczania świadczeń. W kolejnych latach stopniowo ją podwyższano. Od 1999 r. przywrócono wartość kwoty bazowej do poprzedniego poziomu, tj. 100% przeciętnego

⁵⁴² Sygn. akt K 65/07

⁵⁴³ Gazeta Wyborcza z 28 maja 2007 r. „ZUS ściga emerytów.”

⁵⁴⁴ RPO-558120-III/07 z 29 maja 2007 r.

⁵⁴⁵ Pismo z 11 czerwca 2007 r.

wynagrodzenia. Dla świadczeń wypłacanych z kwotą niższą wprowadzono zasady stopniowego wyrównywania począwszy od marca 2005 r., przy czym dokonywane jest to bez wyrównania za okres wsteczny. Regulacja ta spotkała się z protestami. Świadczeniobiorcy spodziewali się wyrównania za cały okres. Oczekiwania emerytów w tym zakresie zostały wykorzystane przez osoby, które z chęci zysku rozprawdzały wzory pozwów o zapłatę. Łączna liczba pozwów o wyrównanie zaniżonych świadczeń to około pół miliona. ZUS informował w mediach o bezzasadności roszczeń emerytów i rencistów oraz uprzedzał, że osób składające pozwy mogą być narażone na dodatkowe wydatki w postaci zasądzonych na rzecz ZUS kosztów procesowych. Zanim sprawa była kierowana do sądu, każda osoba otrzymała decyzję oraz kopię odpowiedzi na odwołanie. ZUS z mocy prawa nie może natomiast odstąpić od egzekwowania zasądzonych kosztów procesowych. Koszty te, na wniosek emeryta, rozkładane są na raty.

8. Przeliczanie świadczeń rentowych na emerytalne.

Na przykładzie spraw kierowanych do Rzecznika można stwierdzić, że organy rentowe realizują uchwałę Sądu Najwyższego⁵⁴⁶ jedynie na wniosek ubezpieczonego o ponowne podjęcie sprawy. W ocenie Rzecznika nie jest to prawidłowa praktyka. W uchwale tej Sąd Najwyższy uznał, że ubezpieczony pobierający rentę z tytułu niezdolności do pracy, który we wniosku o emeryturę nie zgłosił żądania ustalenia podstawy wymiaru na nowo, a uczynił to dopiero po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie emerytalne, zachowuje prawo do obliczenia emerytury zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁴⁷. Jeżeli ubezpieczony nie dokona wyboru jednego z wariantów ustalania podstawy wymiaru emerytury, to powinnością organu rentowego jest obliczenie należnej emerytury według obu wariantów przewidzianych w art. 21 ust. 1 ustawy emerytalnej i przyznanie emerytury w wysokości wariantu korzystniejszego.

⁵⁴⁶ Uchwała z 15 lutego 2006 r. (II UZP 16/05 OSNP Nr 15-16, poz. 244)

⁵⁴⁷ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. Z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.).

Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁸ do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o rozważenie podjęcia przez organy rentowe działań weryfikujących z urzędu decyzje odmawiające ustalenia emerytury od nowej podstawy w miejsce renty na podstawie art. 111 ustawy emerytalnej.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁴⁹ Rzecznika, że z chwilą podjęcia przez Sąd Najwyższy powyższej uchwały, ZUS przyjął wskazany w niej tryb postępowania. Oznacza to, że zainteresowany, któremu za podstawę wymiaru emerytury przyjęto podstawę wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy, może w każdym czasie złożyć wniosek o ponowne ustalenie podstawy wymiaru w myśl art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 15 ustawy emerytalnej, z uwzględnieniem zarobków wskazanych w przedłożonym dokumencie. Taka możliwość istnieje wyłącznie w przypadku, gdy zarobki zostały uzyskane w okresie 10 kolejnych lat wybranych z 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o emeryturę lub z dowolnie wybranych 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok zgłoszenia tego wniosku. Przystępując do realizacji powołanej uchwały Sądu Najwyższego ZUS podjął akcję informacyjną m.in. wydając broszurkę informującą o możliwościach ustalania i przeliczenia podstawy wymiaru emerytury, a także opublikowano na stronie internetowej ZUS komunikat w tej sprawie. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa ZUS, oddziały ZUS dokonują ponownego ustalenia podstawy wymiaru nie tylko na wniosek osoby zainteresowanej, ale również z urzędu.

9. Zasiłek pogrzebowy.

Rzecznik z niepokojem odebrał informacje prasowe na temat ograniczania wysokości kwoty zasiłku pogrzebowego, wypłacanego przez ZUS z tytułu śmierci osób samotnych, będących pensjonariuszami domów pomocy społecznej. Z brzmienia art. 79 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁵⁰ wynika ograniczenie wysokości zasiłku pogrzebowego do udokumentowanych kosztów pogrzebu. Z treści artykułu prasowego wynikało, że na podstawie

⁵⁴⁸ RPO-524946-III/06 z 22 czerwca 2007 r.

⁵⁴⁹ Pismo z 2 lipca 2007 r.

⁵⁵⁰ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (DZ.U. z 2004 r., Nr. 39, poz. 353 ze zm.).

zalecenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wypłata tego zasiłku ma się odbywać według stawek obowiązujących w danej gminie. Według przedstawicieli domów pomocy społecznej, którzy organizują pogrzeby podopiecznych nie mających rodziny kwota zasiłku jest czasami niewystarczająca na sprawienie godnej uroczystości.

Obowiązujący stan prawny w zakresie wypłaty zasiłków pogrzebowych nie stwarza podstaw prawnych do takiego limitowania kwoty wypłaty zasiłku pogrzebowego w stosunku do ubezpieczonych i świadczeniobiorców ZUS. W ocenie Rzecznika takie pozaustawowe działania naruszają zasady państwa prawnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁵¹ do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁵² Rzecznika, że w przypadku, gdy koszty pogrzebu zostały poniesione przez pracodawcę, dom pomocy społecznej, gminę, powiat, osobę prawną kościoła lub związku wyznaniowego albo przez osobę nie będącą członkiem najbliższej rodziny, zasiłek pogrzebowy po osobie ubezpieczonej jest wypłacany w wysokości udokumentowanych kosztów pogrzebu, jednakże w kwocie nie wyższej niż 200% przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału, ogłaszanego dla celów emerytalnych. Poniesione koszty pogrzebu decydują zarówno o prawie do zasiłku, jak i o jego wysokości. W związku z tym podlegają szczególnej analizie. Ocena czy konkretny udokumentowany wydatek mieści się w pojęciu kosztów pogrzebu należy do organu rentowego, który ustala prawo do zasiłku i jego wysokość. Organ rentowy może wyłączyć rachunek - w całości lub w części - z kosztów pogrzebu ze względu na wysokość wykazanych w nim wydatków niewspółmiernych do okoliczności.

W przypadku braku osoby, która pochowałaby zmarłego do sprawienia pogrzebu obowiązana jest gmina. W przypadku, gdy pochowana będzie osoba, po której zasiłek pogrzebowy nie przysługuje, gmina jest obowiązana dokonać pogrzebu w ramach obowiązkowych zadań własnych ze środków przeznaczonych na pomoc społeczną.

⁵⁵¹ RPO-561467-III/07 z 21 czerwca 2007 r.

⁵⁵² Pismo z 9 sierpnia 2007 r.

10. Pozbawienie prawa do świadczeń emerytalno – rentowych.

W 2007 r. Rzecznik zwrócił się⁵⁵³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie potrzeby przywrócenia regulacji prawnej stwarzającej podstawę do pozbawienia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych albo do takich świadczeń w wyższym wymiarze osób, które wywołały przestępstwem umyślnym okoliczności powstania tego prawa.

Do końca 1998 r., tj. do dnia obowiązywania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁵⁵⁴, funkcjonował przepis art. 77 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym prawa do świadczeń albo świadczeń w wyższym wymiarze nie nabywała osoba, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie tego prawa. Niestety ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁵⁵ nie przewiduje już takiego rozwiązania.

Brak takiej regulacji w obowiązującym stanie prawnym doprowadził do legalizacji przypadku, opisanego w jednej ze skarg skierowanych do Rzecznika, w którym osoba doprowadzająca swoim działaniem do pozbawienia życia małżonka, przy spełnieniu warunków określonych w art. 70 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, pobiera po jego śmierci rentę rodzinną. W ocenie Rzecznika takie sytuacje są niedopuszczalne i konieczne jest wprowadzenie do ustawy o emeryturach i rentach odpowiedniej regulacji prawnej o treści zbliżonej do poprzednio obowiązującego art. 77 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Minister Pracy i Polityki Społecznej podzieliła opinię Rzecznika i poinformował⁵⁵⁶, że przy najbliższej nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS zaproponuje wprowadzenie przepisu, że prawa do świadczeń albo do świadczeń w wyższym wymiarze nie nabywa osoba, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie tego prawa.

⁵⁵³ RPO-549375-III/07 z 1 sierpnia 2007 r.

⁵⁵⁴ Ustawa z 14 grudnia 1982 r. (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.).

⁵⁵⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. Z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.).

⁵⁵⁶ Pismo z 6 września 2007 r.

11. Opłacanie składek na ubezpieczenia rentowe przez osoby mające ustalone prawo do emerytury, a podejmujące dodatkowe zatrudnienie objęte obowiązkiem ubezpieczeń społecznych.

W 2007 r. Rzecznik był adresatem skarg od osób mających ustalone prawo do emerytury, które podejmując dodatkowe zatrudnienie objęte obowiązkiem ubezpieczeń społecznych na mocy art. 6 w związku z art. 9 ust. 4-4b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁵⁷ muszą opłacać składki na ubezpieczenia rentowe.

Zdaniem skarżących opłacanie przez nich tej składki jest wysoce niesprawiedliwe, ponieważ będąc emerytami nie nabędą z tytułu opłacanych składek prawa do świadczeń finansowanych z funduszu rentowego. Osoby te, z racji posiadanego statusu emeryta, mają już zapewnione prawo do tych świadczeń finansowanych z funduszu rentowego, które mogłyby ewentualnie uzyskać z tytułu opłacania składki na ubezpieczenie rentowe (np. zasiłek pogrzebowy, renta rodzinna).

Obowiązujące rozwiązanie jest szczególnie krzywdzące dla byłych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy pobierają świadczenie z zaopatrzenia emerytalnego w wysokości 75% podstawy wymiaru. Osoby te, opłacając składki na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia rentowe na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nigdy nie nabędą prawa do świadczeń z systemu powszechnego i co więcej, opłacane składki na ubezpieczenie emerytalne nie dają - w przypadku tych osób - możliwości podwyższenia wysokości pobieranego świadczenia.

Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁸ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, z uwzględnieniem możliwości pozytywnego dla emerytów rozwiązania tego problemu.

W odpowiedzi poinformowano⁵⁵⁹ Rzecznika, że dla osób, które po raz pierwszy wstąpiły do służby przed dniem 2 stycznia 1999 r. przy obliczaniu emerytury, uwzględnia się nie tylko okresy zawodowej służby, ale również okresy „cywilnej” pracy objętej obowiązkiem ubezpieczenia

⁵⁵⁷ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 11, poz. 74 ze zm.).

⁵⁵⁸ RPO-573307-III/07 z 30 listopada 2007 r.

⁵⁵⁹ Pismo z 27 grudnia 2007 r.

społecznego. Zatem emeryt wojskowy, który podjął zatrudnienie, z tytułu którego podlegał ubezpieczeniu społecznemu, ma okres tego ubezpieczenia uwzględniony w wysokości emerytury wojskowej. Natomiast inna jest sytuacja osób, które po raz pierwszy wstąpiły do zawodowej służby wojskowej po dniu 1 stycznia 1999 r. W wymiarze emerytury wojskowej lub policyjnej przyznawanej takiej osobie, uwzględniane są wyłącznie okresy służby. Jeżeli osoba taka posiada także okresy zatrudnienia (ubezpieczenia), ma z tego tytułu prawo do drugiej emerytury, która zostanie mu przyznana po osiągnięciu wieku emerytalnego na zasadach i w wysokości określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Minister Pracy i Polityki Społecznej podkreślił, że konstrukcja systemu emerytalno-rentowego została tak uregulowana, iż składki na fundusz emerytalny i na funduszu rentowy są nierozzerwalne. Rozwiązanie to wynika z faktu, że z funduszu rentowego są finansowane – oprócz rent z tytułu niezdolności do pracy – także renty rodzinne przysługujące uprawnionym członkom rodziny w razie śmierci emeryta lub rencisty, dodatek pielęgnacyjny, przysługujący emerytowi po ukończeniu 75 lat lub wcześniej w razie uznania za całkowicie niezdolnego do pracy oraz do samodzielnej egzystencji, zasiłek pogrzebowy przysługujący w razie śmierci m.in. emeryta lub członka jego rodziny. Tak więc, również osoby mające ustalone prawo do emerytury lub członkowie ich rodzin mają prawo do świadczeń finansowych z funduszu rentowego, tworzonego ze składek na ubezpieczenia rentowe. Minister zwrócił także uwagę na szczególną pozycję pracowników w systemie ubezpieczeń społecznych. Pracownicy są objęci obowiązkowo ubezpieczeniami społecznymi (emerytalnym, rentowymi, wypadkowym i chorobowym), od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia ustania stosunku pracy, bez względu na rodzaj zawartej umowy i bez względu na wymiar czasu pracy. Obowiązek opłacania składki od wynagrodzenia za pracę od wszystkich pracowników jest wyrazem jednej z podstawowych zasad solidaryzmu społecznego. Wszyscy pracownicy gromadzą środki w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń z tego Funduszu. Żaden pracownik nie może być zwolniony z tego obowiązku, mimo że nie wszyscy zatrudnieni w jednakowej mierze skorzystają z tych funduszy, a będą i tacy, którzy nigdy z nich nie skorzystają. Ponadto,

Minister podkreślił, że w związku z rozpoczęciem finansowania składek przez pracowników od 1 stycznia 1999 r., ich wynagrodzenia zostały ubruttowane. Ubruttowanie objęło także pracujących emerytów. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie przewiduje zmian w obowiązujących przepisach pod kątem zwolnienia pracujących emerytów z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie rentowe.

Wnikliwa analiza tego problemu prowadzi ponadto do wniosku, że zwolnienie pracowników mających ustalone prawo do emerytury z obowiązku opłacania składki na ubezpieczenia rentowe, doprowadziłoby do zróżnicowania w grupie pracowników z punktu widzenia pozycji na rynku pracy, tj. na pracowników tańszych, za których nie trzeba opłacać składki na ubezpieczenia rentowe i pracowników droższych, w przypadku których istnieje ten obowiązek.

12. Zróżnicowany wiek emerytalny kobiet i mężczyzn

Rzecznik wniósł⁵⁶⁰ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁶¹ z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis stanowi, iż ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn.

Emerytura osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. będzie pochodziła z dwóch źródeł, tj. z indywidualnego konta emerytalnego zarządzanego przez ZUS oraz z drugiego konta emerytalnego zarządzanego przez wybrane Powszechne Towarzystwo Emerytalne. Osobom urodzonym pomiędzy 1 stycznia 1949 r. a 31 grudnia 1968 r. ustawodawca dał prawo wyboru w kwestii przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego, czyli podzielenia składki emerytalnej między dwa konta lub przekazania całości składki na indywidualne konto emerytalne zarządzane przez ZUS.

⁵⁶⁰ RPO-571564-III/07 z 27 listopada 2007 r.

⁵⁶¹ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95 i Nr 82, poz. 558 i Nr 191, poz. 1368)

Obecnie krótszy okres pracy ma niewielki wpływ na wysokość emerytury. W nowym systemie emerytalnym natomiast obowiązuje ściśle uzależnienie wymiaru emerytur od wielkości zgromadzonych składek.

Utrzymanie w nowym systemie emerytalnym zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oznacza dyskryminacyjne traktowanie kobiet w zabezpieczeniu emerytalnym. Niższy wiek emerytalny kobiet i wynikający z tego krótszy okres oszczędzania na przyszłe świadczenie powoduje, że kobiety krócej niż mężczyźni oszczędzają na swoją emeryturę, a dłużej ją pobierają. W efekcie skutkuje to istotnym zróżnicowaniem wysokości pobieranych świadczeń. Kobieta odchodząca na emeryturę w wieku 60 lat uzyska emeryturę w wysokości odpowiadającej zaledwie 66% emerytury mężczyzny uzyskanej z tytułu rozpoczęcia pobierania świadczenia emerytalnego po ukończeniu 65 lat. Wniosek zostanie rozpoznany przed Trybunałem Konstytucyjnym w pełnym składzie⁵⁶².

13. Zasady wliczania do stażu ubezpieczeniowego okresu pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy w związku z przekonaniem politycznymi, religijnymi albo przynależnością do związku zawodowego.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne⁵⁶³, okresy pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy wskutek represji określonych w tej ustawie wlicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym również z ubezpieczenia społecznego.

Na gruncie przepisów ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁶⁴, okres pozostawania bez pracy wskutek represji określonych przepisami ustawy z dnia 24 maja 1989 r. podlegał zaliczeniu jako okres składkowy.

⁵⁶² Sygn. akt K 63/07

⁵⁶³ Ustawa z 24 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 32, poz. 172, ze zm.).

⁵⁶⁴ Ustawa z 17 października 1991 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.).

Przepisy obowiązującej ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁶⁵ przewidują zaliczanie okresów niewykonywania pracy w okresie przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat, do okresów nieskładkowych (art. 7 pkt 4).

Zmiana przepisów pogorszyła sytuację osób zwolnionych z pracy za działalność związkową, przekonania polityczne i religijne. Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁶ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie zasadności wprowadzenia do ustawy emerytalnej zmian, które wyeliminowałyby możliwość stosowania niekorzystnych dla ubezpieczonych zasad wliczania do stażu ubezpieczeniowego okresu pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy w związku z przekonaniem politycznym, religijnym albo przynależnością do związku zawodowego.

Dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na powyższe wystąpienie.

B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

1. Składki na ubezpieczenie społeczne – terminy przedawnienia.

Sprawą różnicowania terminów przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz nienależnie opłaconych składek Rzecznik zajmował się już w 2006 r.⁵⁶⁷

W świetle przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 2003 r. zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁶⁸ należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat (art. 24 ust. 4). Natomiast bez zmian pozostał art. 24 ust. 7 tej ustawy przewidujący, że zwrotu nadpłaconych składek nie można dochodzić po upływie 5 lat od daty ich opłacenia. Zdaniem Rzecznika taka sytuacja jest niezgodna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Różnicowanie terminów przedawnienia w prawie ubezpieczeń społecznych prowadzi do

⁵⁶⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.).

⁵⁶⁶ RPO-507016-III/05 z 04 grudnia 2007 r.

⁵⁶⁷ Informacja RPO za 2006 r. str. 171.

⁵⁶⁸ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

nieuzasadnionego uprzywilejowania ZUS, który i tak posiada silniejszą pozycję od płatnika składek.

Z odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej wynikało, że propozycje nowych rozwiązań idące w kierunku zrównania terminów przedawnienia zostaną przedstawione w toku najbliższej nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ponieważ zmiany takiej nie dokonano Rzecznik, podtrzymując prezentowane wcześniej stanowisko, iż konieczna jest pilna zmiana stanu prawnego w tym zakresie, ponownie wystąpił⁵⁶⁹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie bardziej szczegółowych informacji dotyczących kierunku projektowanych rozwiązań oraz przewidywanego terminu ich wprowadzenia w życie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁵⁷⁰, że Ministerstwo podjęło prace legislacyjne nowelizujące art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w kierunku wskazanym przez Rzecznika. Zmiana zawarta jest w projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten jest przygotowywany do skierowania do uzgodnień międzyresortowych i z partnerami społecznymi.

2. Ubezpieczenie osób w sytuacji okresowej przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Do Rzecznika napływały skargi od osób prowadzących działalność gospodarczą dotyczące w szczególności zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne (ZUS i zdrowotne) w sytuacji okresowej przerwy w prowadzeniu działalności gospodarczej. Organy rentowe, stosując przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁷¹, dopuszczają możliwość wyrejestrowania z ubezpieczeń z tytułu faktycznego zaprzestania działalności gospodarczej, podczas gdy w świetle stanowiska organów NFZ ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych

⁵⁶⁹ RPO-440136-III/06 z 17 stycznia 2007 r.

⁵⁷⁰ Pismo z 2 sierpnia 2007 r.

⁵⁷¹ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74).

ze środków publicznych⁵⁷² w ogóle nie dopuszcza możliwości zawieszenia obowiązku opłacania składek na to ubezpieczenie w związku z faktycznym zaprzestaniem wykonywania działalności gospodarczej. W rezultacie mamy do czynienia z trudną do zaakceptowania praktyką odmienną interpretacji obowiązku ubezpieczenia przy prowadzeniu działalności gospodarczej na potrzeby jednego i drugiego systemu ubezpieczenia.

Inicjatywa uregulowania tych zagadnień została podjęta w 2006 r. przez posłów i przybrała formę dwóch komisyjnych projektów ustaw: o swobodzie działalności gospodarczej⁵⁷³ oraz o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej⁵⁷⁴. Prace nad wymienionymi projektami ustaw zostały jednak wstrzymane w związku z zapowiedzianą przez rząd inicjatywą kompleksowego uregulowania tych problemów w odrębnej ustawie. Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁵ do Ministra Gospodarki z prośbą o informacje w sprawie terminu złożenia projektu ustawy w Sejmie oraz przewidywanej daty wejścia w życie jej podstawowych przepisów.

Minister Gospodarki poinformował⁵⁷⁶, że projekt nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej został przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie przez Komitet Rady Ministrów. W przedłożeniu rządowym unormowanie instytucji zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej jest wynikiem postulatów środowiska przedsiębiorców.

Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej nie występuje obecnie na gruncie prawa ubezpieczeniowego. Natomiast możliwość niepłacenia składek następuje na podstawie uznaniowej decyzji ZUS. Uregulowanie kwestii zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej ma przede wszystkim ochronić przedsiębiorców przed błędnymi i krzywdzącymi interpretacjami obecnego prawa. Wielu przedsiębiorców, którzy zgodnie z obecną nieformalną praktyką za zgodą

⁵⁷² Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135).

⁵⁷³ Druk sejmowy nr 890/V kad.

⁵⁷⁴ Druk sejmowy nr 821/V kad.

⁵⁷⁵ RPO-531228-III/06 z 02 lutego 2007 r.

⁵⁷⁶ Pismo z 12 lutego 2007 r.

ZUS wyrejestrowali się z ubezpieczeń, zostało uznanych za dłużników zalegających ze składkami na ubezpieczenie społeczne.

Przepisy projektowanej nowelizacji określają m.in. tryb zgłaszania zawieszenia wykonywania działalności oraz precyzyjnie wskazują okres, na jaki przedsiębiorca może zawiesić wykonywanie działalności. Przewiduje się także uregulowanie kwestii związanych z utrzymaniem przedsiębiorstwa w okresie zawieszenia. Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej będzie skutkowało wyłączeniem z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, nie będzie jednak dotyczyło ubezpieczenia zdrowotnego. Odmienne uregulowanie wynika z charakteru tego ubezpieczenia. Minister Gospodarki wyraził nadzieję, że nowe uregulowania wejdą w życie w 2008 r.

3. Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących działalność gospodarczą.

W ramach przeprowadzonej analizy realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego pojawił się problem wykonania wyroku⁵⁷⁷, w którym Trybunał orzekł niezgodność z Konstytucją art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵⁷⁸ w zakresie, w jakim ze względu na formę opodatkowania wyłącza z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników, z końcem trzeciego kwartału 2004 r., rolnika lub domownika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą. Z posiadanych przez Rzecznika informacji wynika, że dotychczas nie podjęto odpowiednich prac legislacyjnych. Utrzymywanie się stanu prawnego, w którym pozostają niewykonane wyroki Trybunału Konstytucyjnego stanowi naruszenie Konstytucji. Taki stan rzeczy nie odpowiada standardom państwa prawa. Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁹ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie działań związanych z wykonaniem omawianego wyroku.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował⁵⁸⁰, że na mocy przepisów ustawy o zmianie ustawy o

⁵⁷⁷ Wyrok TK z 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05

⁵⁷⁸ Dz.U. Nr 91, poz. 873

⁵⁷⁹ RPO-476278-III/04 z 19 marca 2007 r.

⁵⁸⁰ Pismo z 30 maja 2007 r.

ubezpieczeniu społecznym rolników oraz zmianie niektórych innych ustaw⁵⁸¹ wprowadzono do systemu ubezpieczenia społecznego rolników regulacje mające na celu "uszczelnienie" tego systemu, tak aby mogli z niego korzystać jedynie rolnicy, dla których działalność rolnicza stanowi jedyne lub główne źródło utrzymania.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006 r., każdy rolnik wyłączony z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5 ust. 2 wymienionej ustawy z powodu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej opodatkowanej na zasadach ogólnych uzyskał możliwość powrotu do ubezpieczenia społecznego rolników z okresem wstecznym tj. od dnia 1 października 2004 r.

W wyroku⁵⁸² z dnia 18 lipca 2006 r. Trybunał ponownie odniósł się do przepisów ustawy z dnia 2 maja 2004 r. uznając za niezgodne z Konstytucją kryterium wysokości podatku od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za 2003 r. W związku z tym rolnicy wyłączeni z ubezpieczenia społecznego rolników od 1 października 2004 r. z powodu przekroczenia kwoty podatku dochodowego od pozarolniczej działalności gospodarczej za rok 2003 mogli ponownie ubiegać się o powrót do ubezpieczenia w KRUS. Osoby, których dotyczyła weryfikacja z września 2004 r. informowane były przez KRUS o możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy o podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników. Począwszy od 2005 r. KRUS przeprowadza weryfikację uprawnień do podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników corocznie, na podstawie art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

W związku z powyższym Sekretarz Stanu stwierdził, że brak jest podstaw do nowelizacji przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w związku z wymienionymi orzeczeniami Trybunału.

⁵⁸¹ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 873).

⁵⁸² Dz.U. Nr 134, poz. 947)

C. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna

1. Ubezpieczenie zdrowotne osób czasowo przebywających na terenie państw trzecich.

Rzecznik wystąpił do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia⁵⁸³ w sprawie potrzeby ustawowego uregulowania definicji „zamieszkania” w celu uniknięcia rozbieżnej praktyki stosowania przepisów o podleganiu ubezpieczeniu zdrowotnemu przez osoby czasowo przebywające na terenie państw trzecich.

Wcześniejsze wystąpienie⁵⁸⁴ Rzecznika, oprócz przedstawienia stanowiska w sprawie indywidualnej, które zostało podzielone przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia, miało także wymiar ogólny. Dotyczyło bowiem wniosku o rozważenie możliwości ustawowego uregulowania definicji „zamieszkania” w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵⁸⁵. Rzecznik zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej kwestii.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁵⁸⁶, że nie widzi potrzeby ustawowego uregulowania definicji „zamieszkania” w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, twierdząc iż doktryna prawnicza i orzecznictwo wypracowały w sposób wystarczający interpretację tego pojęcia.

2. Ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym działalność gospodarczą.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych osoby prowadzące działalność gospodarczą podlegają dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu. Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 tej ustawy ubezpieczenie to ustaje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który nie opłacono w terminie należnej składki. Przepis ten przewiduje także możliwość wnioskowania do ZUS o wyrażenie zgody na opłacenie

⁵⁸³ RPO-545822-III/06 z 2 lutego 2007 r.

⁵⁸⁴ Wystąpienie z 11 grudnia 2006 r. Informacja RPO z 2006 r. str. 179.

⁵⁸⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.).

⁵⁸⁶ Pismo z 23 lutego 2007 r.

składki po terminie. Osoby, które nieprawidłowo opłaciły składkę na ubezpieczenie chorobowe, w wielu przypadkach tracą możliwość dalszego pozostawiania w ubezpieczeniu chorobowym, a w konsekwencji prawo do zasiłku chorobowego.

Problemy związane z brakiem należytej ochrony ubezpieczonych podlegających dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu były przedmiotem wystąpień Rzecznika w latach 2000-2002 do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W odpowiedziach zapewniano, iż osoby, które nie zapłaciły składki w terminie i w pełnej wysokości, ale później opłacały ją prawidłowo, mimo niezłożenia ponownego wniosku o objęcie ubezpieczeniem chorobowym są traktowane jak osoby, które złożyły taki wniosek. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że organy rentowe nie stosują tej zasady.

Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zasady, że osoby, które poprzednio nie zapłaciły składek w terminie i w pełnej wysokości, ale później opłacają je już w prawidłowej wysokości i w odpowiednim terminie, mimo braku złożenia ponownego wniosku o objęcie ubezpieczeniem chorobowym, traktowane są jak osoby, które złożyły ponowne zgłoszenie do tego ubezpieczenia. Uznanie, że takie osoby pozostają w dobrowolnym ubezpieczeniu chorobowym zapewni im prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia chorobowego.

Podsekretarz Stanu poinformował,⁵⁸⁸ że w uzasadnionych przypadkach ZUS może na wniosek ubezpieczonego wyrazić zgodę na opłacenie składki po terminie. Wnioski w tej sprawie rozpatrywane są przez dyrektorów właściwych oddziałów ZUS. W 2006 r. pozytywnie rozpatrzono 88,9% wniosków, a w styczniu i lutym 2007 r. - 87,5%. W praktyce często jednak występują przypadki opłacania składek po terminie bez uzasadnionej przyczyny, mimo że płatnikowi była już wcześniej wyrażana zgoda, czasami kilkakrotnie, na opłacenie składki po terminie. W każdym przypadku, w którym zainteresowany kwestionuje okresy podlegania ubezpieczeniu chorobowemu wydawana jest decyzja, od której

⁵⁸⁷ RPO-547687-III/06 z 5 lutego 2007 r.

⁵⁸⁸ Pismo z 16,04,2007 r.

przysługuje odwołanie do sądu. Ponadto zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego⁵⁸⁹ sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu rentowego odmawiającej wypłaty zasiłku chorobowego, bada zachowanie terminu do opłacenia składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe oraz zasadność odmowy wyrażenia przez ZUS zgody na opłacenie składki po terminie. W związku z powyższym Podsekretarz Stanu poinformował, że nie widzi w obecnym stanie prawnym i faktycznym, uzasadnienia do występowania z inicjatywą zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁹⁰ w kierunku proponowanym przez Rzecznika.

3. Zasiłek opiekuńczy dla osób prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą.

Rzecznik wystąpił⁵⁹¹ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie potrzeby realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego z zakresu zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu realizację trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał rozpatrzył wniosek Rzecznika w sprawie zasad przyznawania świadczeń z pomocy społecznej osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą i orzekł w wyroku⁵⁹² z października 2006 r. niezgodność z Konstytucją art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej⁵⁹³ w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia uznanie za dochód - w odniesieniu do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne - kwoty niższej od najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a jeżeli z tytułu prowadzenia tej działalności nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego - kwoty niższej od najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

⁵⁸⁹ Uchwała z 8 stycznia 2007 r. I UZP 6/06

⁵⁹⁰ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74).

⁵⁹¹ RPO-524252-III/06 z 16 marca 2007 r.

⁵⁹² Wyrok TK z 3 października 2006 r., K 30/05

⁵⁹³ Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

W wyroku⁵⁹⁴ z czerwca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z Konstytucją art. 32 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS⁵⁹⁵ w części obejmującej zwrot „w podmiotach, w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych” oraz art. 32 ust. 4a tej ustawy.

W wyroku z marca 2007 r. Trybunał orzekł⁵⁹⁶ o niekonstytucyjności art. 32 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁵⁹⁷ w części, w jakiej zawiera słowo „obowiązkowo”. Podobny zarzut można postawić wobec nieobjętego w wyroku Trybunału przepisu art. 32 ust. 1 pkt 1, który przyznaje prawo do zasiłku opiekuńczego ubezpieczonemu podlegającemu obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu zwolnionemu od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku do ukończenia 8 lat.

Wobec uznania za niekonstytucyjne zróżnicowania sytuacji prawnej osób objętych ubezpieczeniem chorobowym ze względu na dobrowolność ubezpieczenia, utrzymanie mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu prowadzi, zdaniem Rzecznika, do niesprawiedliwego i dyskryminującego ograniczenia uprawnień osób ubezpieczonych dobrowolnie. Ponadto niewykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez podmioty do tego zobowiązane może być uznane za naruszenie Konstytucji.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁵⁹⁸, że w dniu 23 lutego 2007 r. został wniesiony przez Senat projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁵⁹⁹, mający na celu wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁶⁰⁰. Projekt reguluje w sposób odmienny od dotychczasowego jedynie dochód ustalany w stosunku do osób nieobjętych ubezpieczeniem społecznym z tytułu działalności

⁵⁹⁴ Wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., P 17/03.

⁵⁹⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.).

⁵⁹⁶ Wyrok TK z 6 marca 2007 r., P 45/06.

⁵⁹⁷ Ustawa z dnia (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267 ze zm.).

⁵⁹⁸ Pismo z 3 lipca 2007 r.

⁵⁹⁹ Druk senacki nr 367.

⁶⁰⁰ Wyrok TK z 3 października 2006 r. (sygn. akt K 30/05).

gospodarczej. Osoby objęte ubezpieczeniem społecznym z tytułu działalności gospodarczej nadal miałyby ustalany dochód według zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Nasuwają się wątpliwości, czy zaproponowane brzmienie art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy jest wystarczające dla prawidłowego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 13 sierpnia 2004 r. poinformował Członka Zarządu ZUS, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁶⁰¹ z 14 czerwca 2004 r. obowiązuje przepis art. 32 ustawy emerytalnej w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Na stronie internetowej ZUS został umieszczony komunikat z dnia 22 marca 2007 r. o zasadach dotyczących realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁶⁰² z 6 marca 2007 r. Zgodnie z tym komunikatem, od dnia opublikowania wyroku, tj. od 16 marca 2007 r., prawo do zasiłku opiekuńczego nabywają również ubezpieczeni, którzy są objęci dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym. Zmiana niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nastąpi przy najbliższej nowelizacji tej ustawy.

4. Placówki opieki całodobowej.

Problemem nielegalnego prowadzenia placówek mających na celu zapewnienie całodobowej opieki osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku Rzecznik zajmował się już w 2006 r.⁶⁰³ Niestety nadal problem ten nie został rozwiązany.

Ustawa o pomocy społecznej⁶⁰⁴ dopuściła możliwość prowadzenia domów pomocy społecznej wielu podmiotom, także osobom fizycznym. Warunkiem prowadzenia takiego domu, w ramach działalności gospodarczej, jest posiadanie na taką działalność zezwolenia wojewody. Natomiast z rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie

⁶⁰¹ Wyrok TK z 14 czerwca 2004 r. (sygn. akt P 17/03)

⁶⁰² Wyrok TK z 6 marca 2007 r. (sygn. akt P 45/06).

⁶⁰³ Informacja RPO za 2006 r. str. 176-177

⁶⁰⁴ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 64 poz. 593 ze zm.).

domów pomocy społecznej⁶⁰⁵ wynika, że osoba, która ma zamiar prowadzić działalność gospodarczą w zakresie pomocy społecznej, aby zarejestrować taką działalność, nie musi w chwili rejestracji legitymować się zezwoleniem wojewody. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁰⁶ zawiera katalog ustaw, których przepisy reglamentują podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w drodze zezwolenia, licencji lub zgody. Nie ma jednak w tym katalogu ustawy o pomocy społecznej. Obecny stan prawny zezwala zatem, po uzyskaniu wpisu do ewidencji gospodarczej, na prowadzenie domu pomocy społecznej przez osoby, które nie tylko nie mają zgody wojewody na prowadzenie tego typu działalności, ale ponadto nie spełniają przesłanek określonych w ustawie (mogą to być zatem również osoby karane). Jedyną możliwością działania wojewody w sytuacji prowadzenia placówki opieki całodobowej bez zezwolenia, jest nałożenie kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł. W świetle obowiązującego stanu prawnego nie ma możliwości skutecznego wkroczenia w tę sferę działalności, zwłaszcza gdy zachodzi podejrzenie naruszenia elementarnych praw tych osób, takich jak godność, intymność czy poczucie bezpieczeństwa. Mając na uwadze potrzebę objęcia niezbędną opieką osób wymagających szczególnej pomocy państwa Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie zasady, że prowadzenie placówek opieki całodobowej wymaga uzyskania zezwolenia. Rzecznik podzielił też stanowisko wojewody zachodniopomorskiego, iż wskazane byłoby przyznanie wojewodom szerszych uprawnień w zakresie nadzoru nad działalnością placówek opieki całodobowej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁶⁰⁸, że z uwagi na konieczność ochrony praw osób przebywających w tego rodzaju placówkach, w których często nie są przestrzegane prawa człowieka, odnosząc się do sugestii Rzecznika, rozważana jest możliwość opracowania przepisów dotyczących procedury

⁶⁰⁵ Rozporządzenie z 19 października 2005 r. (Dz.U. Nr 217 poz. 1837).

⁶⁰⁶ Ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 173 poz. 1807 ze zm.).

⁶⁰⁷ RPO-538666-III/06 z 24 maja 2007 r. i z 14 sierpnia 2007 r.

⁶⁰⁸ Pismo z 19 sierpnia 2007 r.

związanej z likwidowaniem przedmiotowych placówek. W odniesieniu do sytuacji dalszego prowadzenia bez zezwolenia placówki, po uprawomocnieniu się decyzji nakładającej karę, wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia placówki miałby możliwość likwidacji placówki kontynuującej działalność bez zezwolenia. Departament Pomocy i Integracji Społecznej analizuje także propozycje nowelizacji ustawy o pomocy społecznej i opracowuje przepisy poszerzające katalog uprawnień wojewody w zakresie reglamentacji działalności polegającej na prowadzeniu placówek zapewniających opiekę całodobową. Rozważana jest też propozycja znacznego podniesienia wysokości kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia.

D. Zaopatrzenie inwalidów wojennych, kombatantów i osób represjonowanych. Świadczenia deportacyjne

1. Uprawnienia kombatanckie osób, które brały udział w wojnie domowej w Hiszpanii w latach 1936 – 1939.

W 2007 r. Rzecznik wystąpił⁶⁰⁹ do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w sprawie projektowanego wyłączenia z kręgu beneficjentów ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i politycznych⁶¹⁰, osób które uczestniczyły w wojnie domowej w Hiszpanii w latach 1936-1939.

Podczas posiedzenia Rady Ministrów w dniu 27 marca 2007 r. zostały przyjęte założenia nowelizacji prawa kombatanckiego. Z założeń tych wynika, że celem nowelizacji było poszerzenie kręgu beneficjentów, przy zachowaniu spójności aksjologicznej. Ustawa ma grupować osoby walczące o niepodległość i najciężej represjonowane z powodów politycznych w latach 1939-1989. Jednym z zamiarów nowelizacji prawa kombatanckiego jest wprowadzenie przepisów, które uniemożliwiłyby posiadanie uprawnień kombatanckich przez osoby, których jedynym tytułem do tych uprawnień jest udział w wojnie domowej w Hiszpanii w latach 1936-1939. Nowe przepisy nie miałyby zastosowania do osób, które już uzyskały w latach 1997-2006 decyzje o potwierdzeniu

⁶⁰⁹ RPO-557602-III/07 z 27 kwietnia 2007 r.

⁶¹⁰ Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r., (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.).

uprawnień (ochrona praw nabytych). W świetle tych założeń zmiana ta miałaby głównie charakter symboliczny, ponieważ dotyczyć będzie jedynie osób, które nie przeszły po 1991 r. procesu weryfikacji uprawnień. Kwestia ta wywołała już liczne reakcje w kraju i za granicą, w tym parlamentu hiszpańskiego.

Z założeń nowelizacji prawa kombatanckiego nie wynika jasno, jakimi przesłankami kierowano się przy projektowaniu wyłączenia z kręgu beneficjentów ustawy osób, które uczestniczyły w wojnie domowej w Hiszpanii w latach 1936-1939 i kogo w istocie ma dotyczyć ograniczenie uprawnień określonych w art. 25 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych poinformował⁶¹¹, że przepis art. 25 ust. 2 pkt 2 zdanie drugie ustawy o kombatantach oraz niektórych innych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa, gdyż pozwala korzystać z szeregu świadczeń przewidzianych w ustawie kombatanckiej osobom walczącym w utworzonych na polecenie J. Stalina Brygadach Międzynarodowych, ale nie pozwala przyznać takich praw osobom walczącym po stronie Hiszpanii narodowej. Rada Ministrów zatwierdziła w dniu 28 marca 2007 r. założenia reformy prawa kombatanckiego, które m.in. przewidują wykreślenie zdania drugiego w wymienionym wyżej przepisie. Nowelizacja nie będzie oznaczać, że osoby uczestniczące w wojnie domowej w Hiszpanii zostaną pozbawione finansowych dodatków do emerytur, które są wypłacane każdemu kombatantowi. Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, będą im one w dalszym ciągu wypłacane, mimo braku w ustawie kombatanckiej przepisów uznających ich za kombatantów. Ponadto, jeśli osoba walcząca w Hiszpanii prowadziła działalność określoną w art. 1 lub 2 ustawy kombatanckiej lub podlegała represjom wskazanym w art. 4, to oczywiście zachowa status kombatanta na podstawie tych tytułów (o ile nie pełniła później służby w komunistycznym aparacie represji). Proponowana przez rząd zmiana ma więc charakter głównie symboliczny.

⁶¹¹ Pismo z 17 maja 2007 r.

2. Uprawnienia do nabycia książki inwalidy wojennego.

Rzecznik wystąpił⁶¹² do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie nieprawidłowości występujących w ZUS w związku z wydawaniem osobom, których inwalidztwo wojenne wynika z działań podjętych w związku z udziałem w ruchu podziemnym lub partyzanckim oraz z pobytem w niewoli, w obozach koncentracyjnych lub w więzieniach za udział w tym ruchu, zamiast przysługującej książki inwalidy wojennego, legitymacji osoby represjonowanej.

W 2006 r. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej Sejmu o rozważenie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu przywrócenie zasady jednakowego traktowania inwalidów wojennych oraz byłych więźniów obozów koncentracyjnych⁶¹³. Z przekazanego w tej sprawie stanowiska Ministra Pracy i Polityki Społecznej nie wynikało, w jakim zakresie i w jakim terminie zostanie przygotowana inicjatywa rządowa w przedmiocie zrównania z inwalidami wojennymi statusu osób, które stały się inwalidami w związku z działalnością, o której mowa w art. 2 ustawy o kombatantach, a więc uznaną przez ustawodawcę za równorzędną z działalnością kombatancką, które z tego tytułu znalazły się w obozach i więzieniach nazistowskich lub komunistycznych.

W tej sytuacji Rzecznik, po raz kolejny zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej Sejmu o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. W dniu 27 marca 2007 r. Rada Ministrów zaakceptowała opracowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej założenia nowelizacji prawa kombatanckiego. Zdaniem Rzecznika analiza tego dokumentu nie daje podstaw do przyjęcia stanowiska, że sygnalizowany problem będzie rozwiązany zgodnie z oczekiwaniami przedstawicieli środowiska inwalidów wojennych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie informacji w tej sprawie.

⁶¹² RPO-556185-III/07 z 27 kwietnia 2007 r.

⁶¹³ Informacja RPO za 2006 r., str. 180.

W odpowiedzi poinformowano⁶¹⁴ Rzecznika, że ustawodawca rozgraniczył grupę inwalidów wojennych, których inwalidztwo powstało na skutek udziału w walkach zbrojnych oraz osoby represjonowane, które mają uprawnienia inwalidy wojennego, jednak ich inwalidztwo nie jest efektem udziału w walkach. Konsekwencją powyższego są dwa rodzaje legitymacji: inwalidy wojennego oraz osoby represjonowanej. Nie ma zatem podstaw, aby sądzić, że sposób interpretowania przepisów przez ZUS jest nieprawidłowy.

Zatwierdzone przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2007 r. „Założenia nowelizacji prawa kombatanckiego” nie zmieniają tego stanu rzeczy. Zakładają natomiast, że status inwalidy wojennego będą mogli otrzymać żołnierze tzw. drugiej konspiracji, a także uczestnicy wydarzeń z czerwca 1956 r., ponieważ brali udział w walkach zbrojnych. Warunkiem jest, by ich inwalidztwo miało związek z udziałem w walkach zbrojnych.

Uprawnienia inwalidy wojennego i osoby represjonowanej są bardzo zbliżone i różnią się jedynie przysługującym wyłącznie inwalidzie wojennemu zaliczonemu do I i II grupy uprawnieniem do refundacji w wysokości 50% opłaconej składki na obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej samochodu lub na dobrowolne ubezpieczenie auto casco. W odniesieniu do rodzin wymienionych grup osób, szersze uprawnienia posiadają małżonkowie inwalidów wojennych pozostający na ich wyłącznym utrzymaniu oraz wdowy i wdowcy po zmarłych inwalidach wojennych. Osoby te posiadają prawo do bezpłatnych leków.

3. Świadczenia deportacyjne.

Rzecznik wniósł⁶¹⁵ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich⁶¹⁶ z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

⁶¹⁴ Pismo z 2 lipca 2007 r.

⁶¹⁵ RPO-572279-III/07 z 26 października 2007 r.

⁶¹⁶ Ustawa z 31 maja 1996 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 395, ze zm.).

Celem wymienionej ustawy jest przyznanie uprawnienia do świadczenia pieniężnego obywatelom polskim, którzy podczas drugiej wojny światowej i w okresie powojennym poddani zostali represjom w postaci deportacji do pracy przymusowej.

Obok podstawowego warunku (wywiezienia do pracy przymusowej na okres przekraczający 6 miesięcy) wprowadzone zostały w ustawie warunki dodatkowe, uzależniające prawo do świadczenia od miejsca zamieszkania na terytorium Polski bezpośrednio przed deportacją oraz od miejsca wykonywania pracy przymusowej, które powinno znajdować się na terytorium III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych lub Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i terenów przez niego okupowanych.

W opinii Rzecznika o prawie do rekompensaty powinny przesądzać szczególne warunki represji, związanej z deportacją (wywiezienie do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy). Wprowadzone w art. 2 pkt. 2 dalsze kryteria nie dotyczą szczególnych warunków represji, związanej z deportacją, lecz odnoszą się do miejsca zamieszkania oraz miejsca wykonywania pracy przymusowej. Skutkiem stosowania zakwestionowanych przepisów są sytuacje, w których obywatele polscy pozbawieni są prawa do rekompensaty z racji tego, że zostali deportowani spoza terytorium Polski lub zostali wywiezieni do pracy przymusowej z dala od swego miejsca zamieszkania, lecz przesiedlenie odbyło się w granicach terytorium państwa polskiego z 1 września 1939 r. Zdaniem Rzecznika, dokonany przez ustawodawcę wybór kryterium w postaci deportacji do pracy przymusowej z ograniczeniem, iż deportacja ma nastąpić z terytorium państwa polskiego i poza jego granice, stanowi naruszenie konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej.

Wniosek Rzecznika został przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny do rozpoznania⁶¹⁷.

⁶¹⁷ Sygn. akt K 49/07.

14. Ochrona zdrowia

A. System ochrony zdrowia

1. Reforma ochrony zdrowia

Rzecznik z uwagą przyjął wyrażoną w exposé Pana Donalda Tuska, Prezesa Rady Ministrów deklarację, iż zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, poprzez naprawę systemu ochrony zdrowia, będzie jednym z „absolutnie pierwszoplanowych zadań rządu”. Obecny, katastrofalny stan w tym obszarze wymaga niezwłocznego wprowadzenia niezbędnych zmian – przede wszystkim dla dobra pacjentów, ale także dla poprawy warunków pracy personelu medycznego i funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej.

Podejmowane dotąd próby nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Do przyczyn tych niepowodzeń z pewnością należy zaliczyć dotychczasowy brak konsensusu politycznego i społecznego co do proponowanych kierunków zmian uwzględniających obiektywne warunki funkcjonowania systemu, w tym zwłaszcza jego zasoby osobowe, finansowe i rzeczowe. W konsekwencji obserwowaliśmy próby reform i „kontreform”, a także zmiany o charakterze wycinkowym, czego konsekwencją jest niespójność i niekompletność regulacji prawnych dotyczących systemu opieki zdrowotnej w Polsce.

Rzecznik powołał w lipcu 2006 r. zespół ekspertów, którego zadaniem jest przedstawienie propozycji założeń optymalnego systemu ochrony zdrowia. Zespół przedstawił już podstawowe tezy dotyczące kierunków zmian systemowych w organizacji i funkcjonowaniu ochrony zdrowia; są one omawiane w toku debat publicznych. O działaniach zespołu eksperckiego Rzecznik informował w wystąpieniach⁶¹⁸ do Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów.

Założenia sformułowane przez zespół ekspertów powołany przez Rzecznika są zgodne z podstawowymi celami przyjętymi przez obecny rząd. Wśród elementów zbieżnych należy wymienić m.in. postulaty:

⁶¹⁸ RPO-563616-X/07 z 16 lipca 2007 r.

szybkiego określenia tzw. koszyka świadczeń gwarantowanych; wprowadzenia ubezpieczenia dodatkowego, z którego finansowane byłyby zwłaszcza świadczenia spoza koszyka świadczeń podstawowych realizowane zarówno w szpitalach publicznych, jak i niepublicznych; wprowadzenie konkurencji między płatnikami o świadczeniodawców w obszarze usług medycznych dostępnych w ramach koszyka świadczeń gwarantowanych i dodatkowych; wprowadzenie zmian prawnych regulujących funkcjonowanie świadczeniodawców, zapewniających w szczególności równe traktowanie świadczeniodawców publicznych i niepublicznych; umożliwienie konkurowania świadczeniodawców o kontrakty z funduszami ubezpieczeniowymi; wprowadzenie zmian w kształceniu zawodowym personelu medycznego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia⁶¹⁹ z propozycją współpracy w zakresie wypracowania i tworzenia efektywnego modelu systemu ochrony zdrowia, gwarantującego właściwe zabezpieczenie praw pacjentów.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Zdrowia.

2. Składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników

Rzecznik skierował wniosek⁶²⁰ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 86 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶²¹ w zakresie, w jakim przepis ten określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne – bez względu na wysokość osiągniętych przychodów – rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Rolnicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, którzy prowadzą działalność rolniczą na gruntach rolnych zostali zaliczeni do tej grupy społecznej (obok np. żołnierzy zasadniczej służby wojskowej, dzieci przebywających w placówkach wychowawczych, bezrobotnych bez zasiłku), za którą składkę na ubezpieczenie zdrowotne opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS).

⁶¹⁹ RPO-574927-X/07 z 17 grudnia 2007 r.

⁶²⁰ RPO-565488-X/07 z 11 listopada 2007 r.

⁶²¹ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.)

Składka na ubezpieczenie zdrowotne jest powiązana z systemem podatkowym. W konsekwencji rolnicy, którzy nie płacą podatku dochodowego od osób fizycznych, nie opłacają też (z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej) składki na ubezpieczenie zdrowotne z przychodu osiąganego w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Natomiast osoby uzyskujące dochody z tytułu działalności zarobkowej, opłacają składkę na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości zależnej od uzyskiwanych dochodów.

W ocenie Rzecznika nastąpiło odstępstwo od zasady równego traktowania obywateli. Niezależnie od osiągniętych przychodów składka na ubezpieczenie zdrowotne rolnika finansowana jest z budżetu państwa. Rolnicy, z racji osiągniętych dochodów z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego na gruntach rolnych, powinni być traktowani jak pozostała grupa podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu osób fizycznych osiągających dochody z tytułu działalności zarobkowej.

Omawiana regulacja nie znajduje uzasadnienia również z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej. Nie można bowiem uznać za sprawiedliwe społecznie faworyzowanie przez ustawodawcę rolników (i ich domowników) niezależnie od ich statusu materialnego, a dyskryminowanie osób pozostających w stosunku pracy, prowadzących działalność gospodarczą czy pobierających emerytury i renty. Nie znajduje żadnego uzasadnienia finansowanie z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne osób, niejednokrotnie bardzo zamożnych, z tego tylko powodu, że są rolnikami.

Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

B. Ochrona praw pacjentów

1. Prawa pacjentek związane z porodem

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 w wybranych szpitalach.

Rzecznik w kwietniu 2007 r. zwrócił się⁶²² do Ministra Zdrowia z prośbą o pilne rozwiązanie przedstawionego problemu. W wystąpieniu wskazał, że wobec kobiet rodzących nie są powszechnie respektowane podstawowe zasady ubezpieczenia zdrowotnego, wynikające z przepisów art. 65 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶²³. 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 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 tych opłat nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i stanowi niedopuszczalną praktykę publicznych szpitali, prowadzącą do wytworzenia podwójnych standardów opieki.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶²⁴, że przeprowadzone postępowania kontrolne nie wykazały faktu uzależniania udzielania świadczeń związanych z porodem i/lub opieką okołoporodową od wniesienia przez ubezpieczonych opłat bezpośrednio na rzecz świadczeniodawcy. W przypadku 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 prawa pacjenta do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej. Trwają uzgodnienia dotyczące kwestii opracowania standardów opieki okołoporodowej.

Otrzymane wyjaśnienia wzbudziły poważne wątpliwości Rzecznika. W tej sytuacji ponownie zwrócił się⁶²⁵ do Ministra Zdrowia sygnalizując, że opłaty od pacjentek pobierane są również za świadczenia objęte

⁶²² RPO-555872-X/07 z 5 kwietnia 2007 r.

⁶²³ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.)

⁶²⁴ Pismo z 14 czerwca 2007 r.

⁶²⁵ RPO-555872-X/07 z 24 lipca 2007 r.

umowami z NFZ, a także mają wpływ na poziom udzielanych świadczeń zdrowotnych związanych z porodem i opieką okołoporodową.

W odpowiedzi na to wystąpienie, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia wskazał obowiązujące przepisy⁶²⁶, a także poinformował, że Ministerstwo prowadzi prace nad powołaniem Zespołu ds. opracowania projektu rozporządzenia w sprawie standardów opieki okołoporodowej. Mimo zapowiedzi nadesłania dodatkowych wyjaśnień, Rzecznik dotychczas nie otrzymał pisma w tej kwestii.

W związku z powyższym Rzecznik skierował⁶²⁷ wystąpienie do Ministra Zdrowia podkreślając, że problem naruszania praw kobiet rodzących wymaga pilnego rozwiązania 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.

Zdaniem Rzecznika wprowadzanie opłat za niektóre świadczenia zdrowotne związane z porodem i opieką okołoporodową wymaga 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.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o przekazanie stanowiska w sprawie kwestii poruszonych w wystąpieniu oraz poinformowanie na temat działań Ministra Zdrowia i NFZ zmierzających do zapewnienia przestrzegania przez publiczne szpitale obowiązujących przepisów prawa i praw pacjenta oraz rozwiązania omawianej sytuacji.

⁶²⁶ Pismo z 28 sierpnia 2007 r.

⁶²⁷ RPO-555872-X/07 z 4 grudnia 2007 r.

Obecnie Rzecznik oczekuje na przedstawienie stanowiska przez Ministra Zdrowia.

2. Dzieci chore na cukrzycę

Rzecznik zwrócił się⁶²⁸ do Ministra Zdrowia o poinformowanie na temat wyników badania w resorcie zdrowia sprawy opisanej w artykule prasowym⁶²⁹ dotyczącym odmowy refundacji przez NFZ pasków do nowoczesnego glukometru dla chorego na cukrzycę dwuletniego dziecka, w tym o informację w sprawie potrzeby i możliwości stworzenia specjalnego programu zdrowotnego dla małych dzieci chorych na cukrzycę oraz wprowadzenia refundacji całkowitej lub częściowej testów paskowych do oznaczania glukozy we krwi u małych dzieci.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶³⁰, że testy diagnostyczne do szybkich oznaczeń glukozy we krwi znajdują się w wykazie chorób przewlekłych i są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji NFZ. Poszerzenie wykazu chorób przewlekłych o nowe leki i wyroby medyczne wymaga wypełnienia określonej procedury. Wnioski o objęcie refundacją testów do oznaczania glukozy, które ostatnio wpłynęły do Ministerstwa Zdrowia zostaną rozpatrzone przy nowelizacji wykazów leków refundowanych.

Kierownictwo Ministerstwa Zdrowia przyjęło na lata 2006-2008 Program Prewencji i Leczenia Cukrzycy w Polsce. Program ten zakłada finansowanie z budżetu Ministra Zdrowia m.in. następujących zadań: promocja problematyki cukrzycy i zdrowego trybu życia w mediach, opracowanie ujednoliconego programu szkoleniowego dla lekarza rodzinnego, opracowanie programu edukacyjnego dla nauczycieli i opiekunów dzieci, opracowanie koncepcji wdrożenia i funkcjonowania Rejestru chorych na cukrzycę i Rejestru wieku rozwojowego.

Nawiązując do otrzymanych wyjaśnień, Rzecznik, w kolejnym wystąpieniu⁶³¹ do Ministra Zdrowia zwrócił się o poinformowanie, czy

⁶²⁸ RPO-548777-X/07 z 8 marca 2007 r.

⁶²⁹ „Życie Warszawy” z 3 stycznia 2007 r. *Rodzice chorego chłopca walczą z bezdusznym NFZ.*

⁶³⁰ Pismo z 8 czerwca 2007 r.

⁶³¹ RPO-548777-X/07 z 28 grudnia 2007 r.

testy paskowe do oznaczania glukozy we krwi u małych dzieci zostały objęte całkowitą lub częściową refundacją.

3. Osoby chore na stwardnienie rozsiane

Rzecznik otrzymał wniosek o podjęcie działań zmierzających do przeciwdziałania naruszaniu praw obywatelskich osób cierpiących na stwardnienie rozsiane. Zdaniem wnioskodawcy, obecną sytuację tej grupy społecznej należy uznać za sprzeczną z - gwarantowanym konstytucyjnie i ustawowo - prawem obywateli do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Brak kompleksowego planu leczenia tego schorzenia powoduje rażąco nierównomierny na terenie kraju dostęp do metod terapii odpowiednich do dzisiejszego poziomu wiedzy medycznej. Zdaniem wnioskodawcy, dostęp do nowoczesnych metod leczenia podlega arbitralnym ograniczeniom. Kryterium wieku w kwalifikowaniu osób chorych do udziału w programach lekowych skazuje na niepełnosprawność niejednokrotnie osoby w wieku produkcyjnym, aktywne zawodowo.

W lipcu 2005 r. Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego złożyło w Ministerstwie Zdrowia - opracowany przez zespół ekspertów - Narodowy Program Leczenia Chorych ze Stwardnieniem Rozsianym. Program ten, mimo wysokich ocen merytorycznych, nie uzyskał dotychczas formalnej akceptacji kompetentnych organów władzy publicznej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o spowodowanie zbadania omawianej sprawy oraz zajęcie stanowiska odnośnie do kwestii podnoszonych we wniosku. Poprosił również o przekazanie stanowiska w sprawie projektu Narodowego Programu Leczenia, w tym co do potrzeby i możliwości wdrożenia tego Programu oraz ewentualnego terminu jego wprowadzenia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶³², że NFZ w 2007 r. finansuje na rzecz chorych ze stwardnieniem rozsianym dwa programy terapeutyczne (lekowe): „Leczenie stwardnienia rozsianego interferonem beta” i „Leczenie stwardnienia rozsianego glatiramerem”. W 2006 r. terapią w ramach tychże programów objęto 11 343 osoby.

⁶³² Pismo z 24 października 2007 r.

Zgłoszenia ubezpieczonego do świadczeniodawcy realizującego program powinien dokonać lekarz prowadzący. Opis programu przewiduje 24-miesięczny okres trwania terapii. Nie oznacza to jednak, że pacjent, którego stan kliniczny uzasadnia dalsze leczenie w ramach programu nie może zostać do niego ponownie włączony.

W przypadku osób, które nie spełniają kryterium wiekowego umożliwiającego terapię lekami wskazanymi w tych programach, możliwość podjęcia takiej terapii istnieje w ramach świadczenia „Farmakologia niestandardowa”, określonego w załączniku do Zarządzenia Nr 80/2006 z dnia 18 września 2006 r. Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

Podejmowane są działania prowadzące do wyrównania dostępności do leczenia nowoczesnymi metodami terapeutycznymi na terenie kraju, czego przejawem jest ujednoczenie zakresów kontraktowanych świadczeń opieki zdrowotnej i określenie warunków ich udzielania. W wyniku tych działań od 2005 r. na terenie wszystkich oddziałów wojewódzkich NFZ zawierane są umowy na realizację programów terapeutycznych przeznaczonych dla osób ze stwardnieniem rozsianym.

Narodowy Program Leczenia Chorych na stwardnienie rozsiane został poddany konsultacjom w Ministerstwie Zdrowia i przesłany do Konsultanta Krajowego w dziedzinie Neurologii oraz do NFZ celem dokonania jego oceny. Następnie projekt przesłano do Agencji Oceny Technologii Medycznych. Dopiero po uzyskaniu rekomendacji Agencji możliwe będzie podjęcie decyzji o wdrożeniu programu i finansowaniu go ze środków budżetowych.

4. Osoby niepełnosprawne z porażeniem czterokończynowym

Rzecznik, po zapoznaniu się z treścią artykułów prasowych⁶³³ dotyczących sparaliżowanego Janusza Ś., zwrócił się⁶³⁴ do Ministra Zdrowia o poinformowanie o zakresie i faktycznych możliwościach zapewnienia opieki medycznej oraz pomocy osobom z porażeniem czterokończynowym.

⁶³³ „Dziennik” z 4 maja 2007 r.

⁶³⁴ RPO-558358-X/07 z 10 maja 2007 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶³⁵, że zgodnie ze stanowiskiem NFZ, przy obecnych zasadach finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, nie ma możliwości zapewnienia pacjentom 24-godzinnej opieki pielęgniarskiej w warunkach domowych. Przygotowywana w Ministerstwie Zdrowia regulacja prawna w zakresie ubezpieczenia pielęgnacyjnego zagwarantuje osobom niepełnosprawnym poprawę dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz zapewni adekwatną do ich stanu zdrowia pomoc pielęgniarską.

5. Zachorowania na sepse

Narasta społeczne zaniepokojenie związane z ciężkimi zachorowaniami na sepsę. Niepokój pogłębiają informacje przekazywane przez środki masowego przekazu o śmiertelnych przypadkach sepsy i o wątpliwościach co do prawidłowości postępowania diagnostyczno-leczniczego prowadzonego w zakładach opieki zdrowotnej. Informacje te powodują sytuację zagrożenia i wpływają na zachowania obywateli oraz instytucji publicznych np. szkół.

Z oficjalnych raportów Państwowego Zakładu Higieny wynika, że rośnie liczba rejestrowanych zachorowań na sepsę. W tym roku odnotowano 198 zachorowań, czyli o około 60% więcej niż w poprzednich latach.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶³⁶ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w opisanej sprawie, w tym o aktualnej skali zjawiska, monitoringu sytuacji oraz przestrzegania obowiązków i procedur przewidzianych w ustawie o chorobach zakaźnych i zakażeniach⁶³⁷, a także w sprawie działań i zamierzeń Ministra Zdrowia w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa leczenia.

Minister Zdrowia poinformowała⁶³⁸, że wcześniejszy system obejmujący obowiązkiem zgłaszania wyłącznie zapalenia opon mózgowo-rdzeniowych wywołanych przez meningokoki, nie obejmował przypadków

⁶³⁵ Pismo z 18 maja 2007 r.

⁶³⁶ RPO-574200-X/07 z 22 listopada 2007 r.

⁶³⁷ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 126, poz. 1384 ze zm.)

⁶³⁸ Pismo z 18 grudnia 2007 r.

posocznic, przez co „wymykały” się one z opracowań epidemiologicznych i pozornie zmniejszały liczbę zachorowań.

Monitorowanie przypadków zakażeń meningokokowych potwierdzonych laboratoryjnie prowadzone jest przez Krajowy Ośrodek Referencyjny ds. Diagnostyki Bakteryjnych Zakażeń Ośrodkowego Układu Nerwowego (KOROUN), działający w Zakładzie Epidemiologii i Mikrobiologii Klinicznej Narodowego Instytutu Leków.

Najlepszą metodą zapobiegania zakażeniom meningokokowym są szczepienia ochronne. Wprowadzenie powszechnych, obowiązkowych szczepień nie jest możliwe do wprowadzenia ze względu na wysoki jednostkowy koszt szczepionki. W sytuacji gdy w określonym regionie kraju wzrasta zapadalność na inwazyjną chorobę meningokokową lub w momencie wystąpienia ognisk epidemicznych choroby wywołanej przez meningokoki grupy C, wprowadzane są interwencyjne szczepienia finansowane z budżetu Ministra Zdrowia.

Działania mające na celu poprawę sytuacji w zakresie zakażeń meningokokowych są wynikiem prac Zespołu ds. Zakażeń Meningokokowych powołanego przez Głównego Inspektora Sanitarnego. Rezultatem prac ekspertów jest opracowanie procedur w przypadku wystąpienia epidemii spowodowanej meningokokami, znowelizowanych wytycznych dotyczących zwalczania zakażeń meningokokowych, zasad usprawnienia diagnostyki mikrobiologicznej, a także szkoleń.

6. Pobieranie opłat od rodziców przebywających w szpitalu podczas hospitalizacji dziecka

W związku z doniesieniami prasowymi, z których wynika, że szpitale stołeczne zamierzają wprowadzić opłaty dla rodziców przebywających przy dziecku w szpitalu, Rzecznik przypomniał w wystąpieniu do Ministra Zdrowia⁶³⁹, że prawo do kontaktu osobistego oraz prawo do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej sprawowanej przez osobę bliską lub inną wskazaną osobę należą do podstawowych praw pacjenta przebywającego w szpitalu, wynikających z art. 19 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁶⁴⁰.

⁶³⁹ RPO-557192-X/07 z 16 maja 2007 r.

⁶⁴⁰ Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. (t.j. Dz.U. 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶⁴¹, że opieka sprawowana przez osobę bliską nie jest świadczeniem zdrowotnym i nie może być finansowana przez NFZ. Kierownik szpitala może ustalić opłatę za przebywanie osób bliskich, tylko wtedy, gdy wynikają z tego dla szpitala dodatkowe koszty. Wysokość tych kosztów powinna zostać przez szpital udokumentowana. Ministerstwo zwróciło się do NFZ o przedstawienie informacji w tym zakresie, które zostaną następnie przekazane Rzecznikowi.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia przekazał⁶⁴² Rzecznikowi stanowisko NFZ z dnia 3 sierpnia 2007 r. w kwestii pobierania opłaty za noclegi od rodziców chorych dzieci przebywających w szpitalach. Jest ono zbieżne ze stanowiskiem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia. Stwierdził on ponadto, iż zasadnym wydaje się ustawowe określenie zasad ustalania wysokości odpłatności z tytułu kosztów ponoszonych przez szpital w związku z zapewnieniem omawianych praw pacjenta oraz zasad ponoszenia tych kosztów, z uwzględnieniem wieku pacjenta i jego stanu zdrowia.

7. Popularyzacja wiedzy o przeszczepianiu narządów

Telewizja holenderska wyemitowała program „Wielki dawca”, którego istotą była rywalizacja osób oczekujących na przeszczep (role te powierzono aktorom) o względy potencjalnego dawcy organu. Bez wątpienia program ten był bardzo kontrowersyjny z etycznego punktu widzenia, wywołał też ożywione dyskusje. Jednakże po jego emisji nastąpił radykalny wzrost liczby zgłoszeń – deklaracji potencjalnych dawców oferujących oddanie swych organów do przeszczepów.

Mając na względzie te - bardzo pozytywne - następstwa programu, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia⁶⁴³ oraz Dyrektora Centrum Organizacyjno-Koordynacyjnego ds. Transplantacji „POLTRANSPLANT” z pytaniem, czy emisja tego programu w polskiej wersji nie wywołałaby podobnych reakcji, z pożytkiem dla chorych oczekujących na przeszczep organu dla ratowania życia.

⁶⁴¹ Pismo z 27 czerwca 2007 r.

⁶⁴² Pismo z 18 października 2007 r.

⁶⁴³ RPO-564471-X/07 z 22 lipca 2007 r.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia⁶⁴⁴ z uznaniem wyraził się o inicjatywie Rzecznika i poinformował o działaniach edukacyjnych Ministerstwa Zdrowia. Wśród szeregu inicjatyw przygotowany został, w porozumieniu z kierownictwem telewizji TVN, cykl programów edukacyjnych o tematyce związanej z przeszczepianiem komórek, tkanek i narządów, opracowany przez Polską Unię Medycyny Transplantacyjnej przy współudziale Krajowego Centrum Bankowania Tkanek i Komórek oraz Ministerstwa Zdrowia.

Do końca 2006 r. w 24 ośrodkach transplantacyjnych w Polsce wykonano ponad 10 000 przeszczepień nerki, ponad 1200 przeszczepień serca, 130 zabiegów przeszczepienia nerki i trzustki oraz ponad 900 zabiegów przeszczepienia wątroby. Medycyna transplantacyjna, a zwłaszcza przeszczepianie narządów pobranych od zmarłych, może odbywać się jedynie przy pełnej akceptacji społecznej.

Przepisy prawne obowiązujące od 10 lat uregulowały problemy związane ze stosowaniem tej metody leczenia. W ostatnich dwóch latach zaobserwowano znaczną poprawę akceptacji pobierania narządów od osób zmarłych. Jednakże w 2007 r. nastąpiło załamanie się tej tendencji. Od wielu miesięcy spadła liczba pobieranych narządów, a tym samym i wykonywanych przeszczepów o około 30%. Obecnie nastąpiła stabilizacja liczby pobrań narządów, ale w dalszym ciągu jest ona znacznie mniejsza niż w latach poprzednich.

8. Leki nie posiadające pozwolenia na dopuszczenie do obrotu

Do Rzecznika zwróciła się jedna z kancelarii prawniczych wskazując, iż przepis art. 4 ust. 3a Prawa farmaceutycznego⁶⁴⁵ stwarza niebezpieczną sytuację umożliwiającą sprowadzanie do Polski leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu nawet wtedy, gdy w Polsce jest dostępny jego odpowiednik. Za kryterium sprowadzania niezarejestrowanych leków przyjęto ich cenę. Niezarejestrowany zagraniczny lek musi być tańszy niż jego odpowiednik w Polsce. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten wywołuje niebezpieczeństwo działania na

⁶⁴⁴ Pismo z 28 grudnia 2007 r.

⁶⁴⁵ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. 2004 r. Nr 53, poz. 533 ze zm.)

szkodę pacjentów poprzez podawanie leków bez odpowiednich badań klinicznych przeprowadzonych w Polsce lub na obszarze Unii Europejskiej. Do czasu nowelizacji leki takie były sprowadzane tylko, gdy były niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia pacjenta i na polskim rynku nie miały odpowiednika. Wnioskodawca wskazał, że omawiany przepis jest sprzeczny z uregulowaniami, które chronią pacjenta przez wprowadzenie systemu rejestracji leków (art. 6 Dyrektywy 2001/83/WE) oraz z prawem Unii Europejskiej w sprawie sierocych produktów leczniczych. Ponadto wnioskodawca wskazuje na błędy formalne w procesie legislacyjnym przy nowelizacji omawianego przepisu. Rzecznik zwrócił się⁶⁴⁶ do Ministra Zdrowia o zbadanie omawianej sprawy i zajęcie stanowiska.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował,⁶⁴⁷ że przepisy ustawy Prawo farmaceutyczne (art. 4) umożliwiają stosowanie u pacjentów leków nieobjętych pozwoleniem na dopuszczenie do obrotu w Polsce, lecz zarejestrowanych za granicą, jeżeli ich zastosowanie jest niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia pacjenta. Podstawą sprowadzenia z zagranicy produktu leczniczego jest zapotrzebowanie szpitala albo lekarza prowadzącego leczenie poza szpitalem, potwierdzone przez konsultanta z danej dziedziny medycyny. Decyzję o dopuszczeniu do obrotu produktu leczniczego podejmuje Minister Zdrowia.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, do obrotu mogą być sprowadzone z zagranicy produkty lecznicze bez konieczności uzyskania pozwolenia, pod warunkiem, że dany produkt jest zarejestrowany w kraju z którego jest sprowadzany i posiada ważne pozwolenie na dopuszczenie do obrotu. Poza tym podstawą sprowadzenia z zagranicy produktu leczniczego jest zapotrzebowanie szpitala albo lekarza poza szpitalem. Odpowiedzialność za zastosowanie leku zgodnie ze wskazaniami ponosi lekarz ordynujący lek.

Polskie przepisy dotyczące importu docelowego zostały oparte na postanowieniach art. 5 Dyrektywy 2001/83/WE, zgodnie z którym Państwo Członkowskie może, zgodnie z obowiązującymi przepisami

⁶⁴⁶ RPO-559740-X/07 z 18 lipca 2007 r.

⁶⁴⁷ Pismo z 28 sierpnia 2007 r.

prawa oraz w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb, wyłączyć z zakresu przepisów dyrektywy produkty lecznicze dostarczane na złożone w dobrej wierze zamówienie, sporządzone zgodnie ze specyfikacją upoważnionej osoby wykonującej zawód związany z ochroną zdrowia oraz do celów stosowania przez indywidualnego pacjenta na jej bezpośrednią osobistą odpowiedzialność. Kwestionowany przepis ustawy Prawo farmaceutyczne jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

9. Zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze

Skargi dotyczące odmowy refundacji przez NFZ wózka inwalidzkiego aluminiowego (lekkiego) skłoniły Rzecznika do przyjrzenia się przepisom obowiązującym w tym zakresie. Z analizy przepisów wynika, że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie limitu cen dla wyrobów medycznych będących przedmiotami ortopedycznymi i środków pomocniczych, o takim samym zastosowaniu, ale różnych cenach, oraz limitu cen dla napraw przedmiotów ortopedycznych⁶⁴⁸, wykracza poza zakres upoważnienia art. 40 ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶⁴⁹. Rozporządzenie ograniczając dostęp osób niepełnosprawnych do lekkiego wózka inwalidzkiego składanego do osób samodzielnie poruszających się na wózku, „czynnych zawodowo”, nie precyzuje tego pojęcia, co stwarza dodatkowe problemy osobom niepełnosprawnym przy ubieganiu się o tego rodzaju zaopatrzenie. Ograniczenie to nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w przypadku innych niż „czynne zawodowo” osób niepełnosprawnych aktywnie uczestniczących w kontaktach z otoczeniem (np. uczniów, studentów).

Powstaje ponadto wątpliwość co do faktycznych uprawnień w zakresie zaopatrzenia świadczeniobiorców w wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi oraz w środki pomocnicze. Wykaz przedmiotów i środków ustalony rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego wykazu wyrobów medycznych będących przedmiotami ortopedycznymi i środków pomocniczych, wysokości

⁶⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 17 grudnia 2004 r. (Dz.U. Nr 275, poz. 2732 ze zm.)

⁶⁴⁹ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.)

udziału własnego świadczeniobiorcy w cenie ich nabycia, kryteriów ich przyznawania, okresów użytkowania, a także wyrobów medycznych będących przedmiotami ortopedycznymi podlegającymi naprawie w zależności od wskazań medycznych oraz wzoru zlecenia na zaopatrzenie w te wyroby i środki⁶⁵⁰, nie zawiera bowiem pełnego asortymentu przedmiotów i środków wymienionych w rozporządzeniu ustalającym limity cen.

Rzecznik zwrócił⁶⁵¹ się do Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności wymienionych rozporządzeń z art. 40 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶⁵², że do Ministerstwa wpływało wiele propozycji zmian wspomnianych rozporządzeń, zarówno od świadczeniobiorców, jak i organizacji pozarządowych. Obecnie trwają prace w ramach utworzonego w Ministerstwie roboczego zespołu ekspertów w zakresie zasad zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Pierwszym etapem prac tego zespołu będzie nowelizacja rozporządzeń z dnia 17 grudnia 2004 r. Postulaty zgłoszone przez Rzecznika zostaną wzięte pod uwagę przy projektowaniu nowych rozwiązań.

W grudniu 2007 r. Rzecznik zwrócił się⁶⁵³ o przyspieszenie zapowiadanej nowelizacji rozporządzeń, mającej zapewnić przejrzyste zasady dostępu świadczeniobiorców do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.

10. Szpitalne oddziały ratunkowe

Rzecznik, po zapoznaniu się z treścią artykułu prasowego⁶⁵⁴ zwrócił się⁶⁵⁵ do Ministra Zdrowia o zapewnienie odpowiedniego dostępu do szpitalnych oddziałów ratunkowych osobom w stanie nagłego zagrożenia

⁶⁵⁰ Rozporządzenie z 17 grudnia 2004 r. (Dz.U. Nr 276, poz. 2739 ze zm.)

⁶⁵¹ RPO-563259-X/07 z 3 sierpnia 2007 r.

⁶⁵² Pismo z 13 sierpnia 2007 r.

⁶⁵³ RPO-563259-X/07 z 17 grudnia 2007 r.

⁶⁵⁴ „Rzeczpospolita” z dnia 5 marca 2007 r., *Nie ma kto ratować pacjentów*.

⁶⁵⁵ RPO-554753-X/07 z 27 marca 2007 r.

zdrowotnego oraz zabezpieczeniu właściwego finansowania tych oddziałów i kadry specjalistów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶⁵⁶, że ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁶⁵⁷ oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego⁶⁵⁸ określa wymagania dla tych oddziałów zarówno pod względem wymagań technicznych, jak i składu osobowego. W znacznej liczbie szpitalnych oddziałów ratunkowych brakuje lekarzy specjalistów. Ustawa o Państwowym Ratownictwie daje możliwość dostosowania szpitalnego oddziału ratunkowego do wymagań określonych w przepisach w terminie do dnia 31 grudnia 2011 r. Ponadto ustawa dopuszcza funkcjonowanie zespołów ratownictwa medycznego w składzie bez lekarza.

Ministerstwo Zdrowia zapewniło również, że poinformuje Rzecznika o kwestii finansowania szpitalnych oddziałów ratunkowych po uzyskaniu wyjaśnień z NFZ.

11. Obowiązki szpitala w razie śmierci pacjenta

Rzecznik otrzymał list Przedsiębiorców Pogrzebowych Ziemi Częstochowskiej, z którego wynika, że znaczna część zakładów opieki zdrowotnej nie wypowiedziała umów z przedsiębiorcami pogrzebowymi dzierżawiącymi prosektoria przyszpitalne, a inne planują przeprowadzenie przetargów na odbiór zwłok pacjentów zmarłych w szpitalu i ich przechowywanie w chłodniach na terenie przedsiębiorstw pogrzebowych. Zdaniem wnioskodawców praktyki te naruszają przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, w świetle której zakład opieki zdrowotnej powinien w szczególności wyjaśnić przyczynę śmierci pacjenta, umyć i ubrać ciało, przechowywać je w odpowiednich warunkach i wydać je wyłącznie osobom uprawnionym.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁵⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o spowodowanie zbadania podnoszonych kwestii oraz zajęcie stanowiska w tej materii, a także o przekazanie informacji

⁶⁵⁶ Pismo z 30 kwietnia 2007 r.

⁶⁵⁷ Ustawa z 8 września 2006 r. (Dz.U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.)

⁶⁵⁸ Rozporządzenie z 15 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 365)

⁶⁵⁹ RPO-551634-X/07 z 28 lutego 2007 r.

odnośnie do działań resortu zdrowia mających na celu zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶⁶⁰, że w sytuacji wątpliwości co do prawidłowości relacji między zakładem opieki zdrowotnej a zakładem pogrzebowym, osoby zainteresowane mogą wystąpić o wyjaśnienia do podmiotu, który utworzył zakład. Może on dokonać kontroli i oceny działalności zakładu i pracy kierownika zakładu. Jeśli zachodzą podejrzenia o popełnieniu przestępstwa, osoba je posiadająca ma możliwość zawiadomienia prokuratury. Obowiązujące przepisy nie wykluczają współpracy pomiędzy zakładem opieki zdrowotnej i zakładem pogrzebowym. Zgłaszane wątpliwości wynikały z interpretacji art. 1 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej wprowadzającego zakaz prowadzenia na terenie zakładu opieki zdrowotnej działalności uciążliwej dla pacjenta lub przebiegu leczenia, albo innej działalności, która nie służy zaspokajaniu potrzeb pacjenta i realizacji jego praw, w szczególności reklamy lub akwizycji skierowanych do pacjenta oraz działalności polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych.

12. Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego

Instytucja Rzeczników Praw Pacjenta została wprowadzona z dniem 1 stycznia 2006 r., w wyniku nowelizacji⁶⁶¹ ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁶⁶². W świetle tych przepisów, osoba korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny (przedstawiciel ustawowy tej osoby, opiekun prawny lub faktyczny) ma prawo do pomocy w ochronie swoich praw. Według informacji dostępnej na stronie internetowej Biura Praw Pacjenta, obecnie funkcję Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego pełni 20 osób, co zważywszy na liczbę szpitali i oddziałów psychiatrycznych oraz liczbę hospitalizowanych pacjentów, jest stanowczo za mało.

⁶⁶⁰ Pismo z 26 marca 2007 r.

⁶⁶¹ Art. 1 pkt 2 ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 141, poz. 1183)

⁶⁶² Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 535, ze zm.)

Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika, że środki finansowe przeznaczone na funkcjonowanie Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego są dalece niewystarczające i nie pozwalają na zatrudnienie kolejnych Rzeczników oraz zatrzymanie dotychczasowych. Osoby najbardziej predysponowane do pełnienia tej funkcji otrzymują znacznie korzystniejsze propozycje zatrudnienia i wynagrodzenia. Ponadto Rzecznicy nie otrzymują zwrotu kosztów przejazdu do szpitali psychiatrycznych znajdujących się poza miejscem ich zamieszkania.

Sytuacja ta budzi zaniepokojenie Rzecznika, tym bardziej, że potrzeba powołania Rzeczników Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych potwierdziła się. Rzecznicy są oczekiwani nie tylko przez pacjentów i ich rodziny, ale również przez coraz bardziej świadome ich roli i znaczenia - szpitale psychiatryczne. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁶³ do Ministra Zdrowia o przekazanie stanowiska w tej sprawie.

13. Zapobieganie uciezkom z zakładów psychiatrycznych przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziła sprawa uciezek z zakładów psychiatrycznych osób umieszczonych w tych zakładach w ramach środka zabezpieczającego bądź obserwacji sądowo-psychiatrycznej, opisanych w prasie⁶⁶⁴. Spostrzeżenia zawarte w artykule znalazły potwierdzenie w wynikach wizytacji prowadzonych w zakładach psychiatrycznych.

Oddziały wyznaczone do wykonywania środków zabezpieczających o wzmocnionym zabezpieczeniu na ogół nie spełniają warunków technicznych określonych w Kodeksie karnym wykonawczym oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających⁶⁶⁵.

Oddziały o wzmocnionym zabezpieczeniu powinny zapewniać stały nadzór nad sprawcami przebywającymi w zakładzie. Jednak żaden z wizytowanych oddziałów nie zatrudniał personelu w odpowiedniej liczbie,

⁶⁶³ RPO-576600-X/07 z 28 grudnia 2007 r.

⁶⁶⁴ „Trybuna” z dnia 19 lipca 2007 r.

⁶⁶⁵ Rozporządzenie z 10 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1854)

a większość z nich nie ma możliwości wydzielania 10-20 łóżkowych pododdziałów. Wątpliwości budziła jakość systemów telewizji wewnętrznej oraz elektronicznego systemu sygnalizującego niekontrolowane otwarcie drzwi i okien stosowanych na oddziałach o wzmocnionym zabezpieczeniu. Część zakładów nie ma opracowanych procedur postępowania na wypadek wystąpienia buntu lub ucieczki z oddziału, co stanowi naruszenie § 6 Regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania środków zabezpieczających.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia⁶⁶⁶ o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu oraz udzielenie informacji na temat podejmowanych i przewidywanych działań resortu w celu poprawy sytuacji.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶⁶⁷, że z danych przedstawionych przez Rzecznika widać, iż problem nie leży po stronie wadliwych przepisów lub ewentualnie braku norm prawnych, a wynika raczej z braku respektowania ich przez kierujących zakładami przeznaczonymi do wykonywania środków zabezpieczających bądź braku nadzoru ze strony uprawnionych organów. W przeważającej liczbie przypadków uchybienia te dotyczą zakładów psychiatrycznych przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających w warunkach wzmocnionego zabezpieczenia. Przyczyny takiego stanu są różnorodne, ale jako najczęstszą wskazuje się niedofinansowanie takich jednostek. O wiele lepsza sytuacja panuje w zakładach psychiatrycznych przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających w warunkach maksymalnego zabezpieczenia.

W celu zapewnienia pełnego bezpieczeństwa oraz wyeliminowania wskazanych nieprawidłowości Minister Zdrowia zwróci się do wojewodów o wystosowanie pisma do organów założycielskich zakładów, w których wykonywane są środki zabezpieczające oraz obserwacje sądowo-psychiatryczne, z prośbą o szczegółowe informacje dotyczące zabezpieczenia tych zakładów opieki zdrowotnej, a także o wzmocnienie stałego nadzoru nad tymi jednostkami.

⁶⁶⁶ RPO-564201-X/07 z 6 sierpnia 2007 r.

⁶⁶⁷ Pismo z 20 sierpnia 2007 r.

Trwają prace nad nowelizacją ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, których celem jest stworzenie podstawy prawnej dla Rady Ministrów do podjęcia działań w zakresie ochrony zdrowia psychicznego przez określenie, w drodze rozporządzenia, Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. Program ten przewiduje przeznaczenie środków finansowych między innymi na restrukturyzację i rozbudowę infrastruktury, jak i zwiększenie zatrudnienia w tej dziedzinie opieki zdrowotnej.

W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się⁶⁶⁸ do Ministra Zdrowia z prośbą o informacje, czy podjęto zapowiadane działania i jakie są ich wyniki.

Obecnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Zdrowia.

14. Wydawanie opinii przez Komisję psychiatryczną do spraw środków zabezpieczających

Rzecznik, w toku realizacji ustawowych kompetencji, badał tryb i sposób funkcjonowania Komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających. Do zadań Komisji należy m.in. wydawanie opinii dla sądów w sprawie przyjmowania, wypisywania lub przenoszenia sprawców, wobec których orzeczono wykonywanie środka zabezpieczającego w zakładach psychiatrycznych i zakładach leczenia psychiatrycznego. Sprawcy przestępstw oczekują na wydanie opinii w sprawie miejsca wykonywania środka zabezpieczającego w aresztach śledczych jako osoby tymczasowo aresztowane.

W sprawie badanej przez Rzecznika, osoba wobec której orzeczono środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, przez okres około 4 miesięcy przebywała w areszcie tymczasowym oczekując na opinię Komisji. W tym okresie czasu stan zdrowia tymczasowo aresztowanego znacznie się pogorszył. Komisja powinna wydać opinię przedmiocie miejsca realizacji środka zabezpieczającego niezwłocznie po otrzymaniu dokumentów z sądu. Opinia została wydana 2 dni po upływie orzeczonego przez sąd trzymiesięcznego okresu stosowania środka zapobiegawczego w postaci

⁶⁶⁸ RPO-564201-X/07 z 28 grudnia 2007 r.

tymczasowego aresztowania. Skutkiem tego była konieczność przedłużenia tymczasowego aresztowania.

Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁹ do Ministra Zdrowia o podjęcie działań zmierzających do usunięcia wskazanych naruszeń, a także rozważenie nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających, tak aby gwarantowało rozsądne terminy rozpatrzenia przez Komisję wpływających do niej wniosków w sprawie wydania opinii.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Zdrowia.

C. Lekarze, pracownicy medyczni

1. Akcje protestacyjne lekarzy i personelu medycznego

Demonstracja pielęgniarek przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów

Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Stołecznego Policji o szczegółowe wyjaśnienia dotyczące przebiegu interwencji sił porządkowych podczas demonstracji pielęgniarek przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz o stanowisko w kwestii adekwatności zastosowanego sposobu i środków użytych w czasie interwencji do sytuacji i rzeczywistych zagrożeń dla porządku publicznego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁶⁷¹, że od dnia 19 czerwca 2007 r. przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów odbywało się zgromadzenie publiczne zorganizowane przez Zarząd Krajowy Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych.

Pomimo wcześniejszych ustaleń o godz. 15.00 nie doszło do rozwiązania zgromadzenia, a 4 pielęgniarki z delegacji przebywającej w

⁶⁶⁹ RPO-571470-XVIII/07 z 27 grudnia 2007 r.

⁶⁷⁰ RPO-561619-II/07 z 20 czerwca 2007 r.

⁶⁷¹ Pismo z 16 lipca 2007 r.

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podjęły decyzję o pozostaniu w gmachu do chwili przyjęcia przez Prezesa Rady Ministrów. Pozostali uczestnicy zgromadzenia znajdowali się w rejonie przyległym do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, blokując ruch kołowy w Alejach Ujazdowskich. W dniu 20 czerwca 2007 r. Zastępca Komendanta Stołecznego Policji wydał polecenie udroźnienia Al. Ujazdowskich. Realizację polecenia wstrzymano do momentu uzyskania informacji z przebiegu negocjacji. O godz. 7.08 odebrano informację o negatywnym zakończeniu negocjacji. Pięć minut później siły policyjne przystąpiły do działań spychających.

Interwencja Policji została poprzedzona wezwaniem uczestników zgromadzenia do zachowania zgodnego z prawem i opuszczenia miejsca zgromadzenia, a także informacją o możliwości zastosowania środków przymusu bezpośredniego. W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzająco-wyjaśniających ustalono, iż użycie sił policyjnych wobec protestujących było zasadne i legalne.

Zastępca Komendanta Stołecznego Policji również poinformował⁶⁷², że użycie sił policyjnych wobec protestujących pielęgniarek było zasadne i legalne.

Ponadto Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z prośbą o ustosunkowanie się do treści publikacji prasowych⁶⁷³ o przypadkach inwigilowania przez Policję pielęgniarek protestujących przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i poinformowanie, jakie przesłanki zadecydowały o podjęciu tego typu działań⁶⁷⁴.

W odpowiedzi stwierdzono⁶⁷⁵, że w odniesieniu do zgromadzenia publicznego zorganizowanego przez Zarząd Krajowy Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych w dniu 19 czerwca 2007 r. działania Policji prowadzono na podstawie decyzji Komendanta Stołecznego Policji z dnia 14 czerwca 2007 r. Decyzję o pozyskiwaniu informacji wprowadzono w oparciu o zarządzenie nr 213 Komendanta

⁶⁷² Pismo z 3 sierpnia 2007 r.

⁶⁷³ „Gazeta Wyborcza” z 23 czerwca 2007 r. *Policja sprawdza pielęgniarki w terenie* oraz z 5 lipca 2007 r. *Spytaj swojego OZI, czy ma coś na pielęgniarki*.

⁶⁷⁴ RPO-562850-II/07 z 18 lipca 2007 r.

⁶⁷⁵ Pismo z 10 sierpnia 2007 r.

Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowywania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zlecone czynności miały być ukierunkowane na zbieranie informacji na temat ewentualnych zakłóceń ładu i porządku publicznego, informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa osób manifestujących oraz osób postronnych, a także informacji dotyczących planowanych działań przez protestujących i środowiska ich wspierające pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Akcja protestacyjna lekarzy

Od maja 2007 r. lekarze prowadzili akcję protestacyjną, zainicjowaną przez Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy.

Rzecznik ze zrozumieniem przyjął żądania dotyczące konieczności podniesienia wynagrodzeń, które powinny być adekwatne do wagi wykonywanego zawodu. Z aprobatą odniósł się również do zgłaszanych postulatów wprowadzenia zmian systemowych w obszarze ochrony zdrowia. Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły jednakże podejmowane formy protestu, godzące w prawo obywateli do ochrony zdrowia oraz prawa pacjentów, którzy stali się niejako zakładnikami trwającego konfliktu. Zgodnie z art. 73 Kodeksu etyki lekarskiej, lekarz decydujący się na uczestniczenie w zorganizowanej formie protestu nie jest zwolniony z obowiązku udzielania pomocy lekarskiej, o ile nieudzielenie tej pomocy może narazić pacjenta na utratę życia lub pogorszenie stanu zdrowia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁶ do Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej o przedstawienie informacji na temat prowadzonych postępowań w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy, w związku z okolicznościami, które wystąpiły w toku trwającej akcji protestacyjnej. Poprosił również o zajęcie stanowiska, czy niektóre ze stosowanych form protestu nie naruszają zasad etyki i deontologii zawodowej oraz przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza.

⁶⁷⁶ RPO-563418-X/07 z 12 lipca 2007 r.

Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej poinformował,⁶⁷⁷ że nie zaobserwowano wzrostu ilości skarg w związku z akcją protestacyjną.

Do Rzecznika wpłynęło jednak wiele skarg związanych z problemami na jakie napotykają pacjenci w związku z protestami pracowników medycznych ochrony zdrowia. Rzecznik zaniepokojony sytuacją w obszarze ochrony zdrowia zwrócił się⁶⁷⁸ do Ministra Zdrowia z prośbą o wyjaśnienia, jakie działania podejmuje obecnie i przewiduje Ministerstwo Zdrowia w celu przeciwdziałania ograniczaniu praw obywateli do ochrony zdrowia, jednak nie otrzymał odpowiedzi na wystąpienie.

Rzecznik wystąpił⁶⁷⁹ również do Prokuratora Krajowego w sprawie opisywanych przez środki masowego przekazu przypadków odmowy udzielenia pomocy przez strajkujących lekarzy osobom znajdującym się w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu, prosząc o poinformowanie, czy w opisywanych sprawach zostały wszczęte postępowania przygotowawcze oraz czy jednostki organizacyjne prokuratury prowadzą inne postępowania karne, których przedmiotem jest kwestia nieudzielenia pacjentom pomocy.

Prokurator Krajowy – Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował⁶⁸⁰, że w związku z artykułami, jakie ukazały się w prasie⁶⁸¹ dotyczącymi odmowy przyjęcia pacjenta przez lekarzy trzech warszawskich szpitali, Prokuratura Apelacyjna w Warszawie z urzędu zdecydowała o wdrożeniu postępowania w tej sprawie. Ponadto Prokuratura Rejonowa w Bełchatowie przeprowadziła postępowanie sprawdzające na podstawie publikacji prasowej⁶⁸² opisującej sprawę mieszkanki Bełchatowa, której odmówiono przyjęcia do szpitala. Wobec przyjętych ustaleń wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Wdrożono ponadto 10 postępowań z zawiadomienia innych podmiotów niż środki masowego przekazu, a

⁶⁷⁷ Pismo z 31 lipca 2007 r.

⁶⁷⁸ RPO-564111-X/07 z 24 lipca 2007 r.

⁶⁷⁹ RPO-564026-II/07 z 25 lipca 2007 r.

⁶⁸⁰ Pismo z 5 września 2007 r.

⁶⁸¹ „Dziennik” z dnia 19 lipca 2007 r.

⁶⁸² „Dziennik Łódzki” z dnia 6 lipca 2007 r.

dotyczących odmowy udzielenia opieki lekarskiej z uwagi na akcję strajkową.

Rzecznik, w związku z dalszą eskalacją napięć związanych z akcją protestacyjną lekarzy, kierował swych przedstawicieli do wybranych placówek ochrony zdrowia (Warszawa, Radom, Częstochowa) w celu zapoznania się ze skutkami działań podejmowanych w ramach tej akcji dla praw pacjentów.

2. Migracja zarobkowa personelu medycznego

Z informacji zawartej w artykule prasowym⁶⁸³ wynikało, iż Ministerstwo Zdrowia opracowuje kompleksowy raport oceniający skalę zjawiska migracji personelu medycznego od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia⁶⁸⁴ z prośbą o przekazanie raportu i poinformowanie o działaniach, jakie są podejmowane lub mają być podjęte w celu zapobieżenia zjawisku masowej migracji pracowników służby zdrowia i jego negatywnym skutkom.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia⁶⁸⁵ poinformował, że działania reformujące system ochrony zdrowia są realizowane w ramach programu określonego w przyjętej przez Radę Ministrów „Informacji o sytuacji w ochronie zdrowia” przedstawionej przez Ministra Zdrowia dnia 7 czerwca 2006 r. w Sejmie.

W ramach realizacji zadań określonych w tym dokumencie opracowano ustawę z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń, umożliwiającą Narodowemu Funduszowi Zdrowia przekazanie świadczeniodawcom środków na podwyższenie wynagrodzeń zatrudnionych przez nich osób. Zjawisko migracji personelu medycznego będzie nadal monitorowane.

Raport z realizacji programu monitorowania migracji lekarzy, pielęgniarek i położnych w okresie dwóch lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia.

⁶⁸³ „Gazeta Prawna” z 18 stycznia 2007 r. *Szpitalom brakuje młodych lekarzy i specjalistów*.

⁶⁸⁴ RPO-527434-VIII/06 z 23 stycznia 2007 r.

⁶⁸⁵ Pismo z 15 lutego 2007 r.

3. Niedobór pracowników medycznych

Z treści wymienionego wyżej raportu, że występuje systematyczny spadek liczby zatrudnionego personelu w zakładach opieki zdrowotnej, pomimo wzrostu liczby osób posiadających prawo wykonywania zawodu. W najbliższych latach kryzys kadr medycznych w Polsce może się pogłębiać.

Z dniem 1 stycznia 2008 r. weszła nadto w życie nowa regulacja w sprawie czasu pracy lekarzy. W świetle tych przepisów, czas pełnienia dyżuru medycznego przez lekarzy oraz innych posiadających wyższe wykształcenie pracowników wykonujących zawód medyczny, wlicza się do czasu pracy. Ustawa zakłada, że tygodniowy wymiar czasu pracy lekarza nie może przekroczyć 48 godzin na tydzień, wliczając czas pełnienia dyżuru medycznego. Przekroczenie tego limitu możliwe będzie tylko za pisemną, dobrowolnie wyrażoną zgodą pracownika.

Skrócenie czasu pracy oznacza, że szpitalom będzie jeszcze trudniej niż obecnie zapewnić odpowiednio liczny zespół lekarzy, by chronić życie i zdrowie pacjentów.

Dotychczasowe niedobory kadrowe lekarzy oraz zmiany wymuszone nowymi regulacjami w sprawie czasu pracy lekarzy stanowią realne zagrożenie praw pacjentów. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o przekazanie informacji w sprawie działań Ministra Zdrowia w tej materii, w szczególności w zakresie monitoringu sytuacji oraz aktualnej skali zjawiska i stanu zabezpieczenia opieki zdrowotnej w publicznych zakładach opieki zdrowotnej⁶⁸⁶.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶⁸⁷, że aktualne niedobory kadr medycznych są skutkiem kilkunastoletnich zaniedbań w systemie kształcenia lekarzy i pielęgniarek, jak również w finansowaniu ochrony zdrowia w Polsce. Deficytu tego nie da się jednak zlikwidować w krótkim czasie z uwagi na długi czas kształcenia lekarza oraz ograniczone możliwości uczelni medycznych. Problem ten jest na bieżąco monitorowany, a dane uzyskane tą drogą służą opracowaniu

⁶⁸⁶ RPO-573357-X/07 z 26 listopada 2007 r.

⁶⁸⁷ Pismo z 19 grudnia 2007 r.

programu działań zmierzających do zwiększenia liczby lekarzy specjalistów dostępnych na krajowym rynku pracy.

Problem niedostosowania polskich przepisów dotyczących czasu pracy lekarzy do wymogów Unii Europejskiej znany był od dawna. Wchodząca w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. nowelizacja ustawy o zakładach opieki zdrowotnej implementuje do krajowego porządku prawnego wymogi dyrektywy 2003/88/WE w sprawie niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Obecnie prowadzone są prace nad nowelizacją tych przepisów, mającą na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych.

Rząd prowadzi również działania, które pozwolą na lepsze wykorzystanie środków finansowych znajdujących się w systemie ochrony zdrowia oraz na zwiększenie ilości środków przeznaczonych na zakup świadczeń opieki zdrowotnej. W szczególności, w wyniku uzgodnień z Prezesem NFZ, podjęto decyzje niezbędne do uruchomienia większych środków finansowych na leczenie szpitalne w 2008 r. Planowane jest także zniesienie limitów na niektóre świadczenia medyczne. NFZ uruchomi też środki finansowe służące wypłaceniu szpitalom należności z tytułu ugód sądowych za nadwykonania świadczeń opieki zdrowotnej.

4. Wynagrodzenia

Do Rzecznika zwrócił się lekarz dentysta – świadczeniodawca wykonujący zawód w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej – skarżąc się na sposób wyliczenia kwoty na wzrost wynagrodzenia dokonany przez Śląski Oddział Wojewódzki NFZ na podstawie ustawy o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń⁶⁸⁸. Zdaniem wnioskodawcy przepisy tej ustawy dyskryminują świadczeniodawców, którzy zawarli z NFZ umowy wieloletnie później niż w styczniu 2006 r., a przed wejściem w życie ustawy, względem świadczeniodawców, którzy mieli zawarte umowy przez cały okres I półrocza 2006 r. Prezes NFZ wyraził pogląd, że poruszony problem może zostać rozwiązany jedynie w drodze zmiany stanu prawnego. Rzecznik

⁶⁸⁸ Ustawa z 22 lipca 2006 r. (Dz.U. Nr 149, poz. 1076)

zwrócił się⁶⁸⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie, uwzględniającego ewentualną potrzebę zmiany przepisów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶⁹⁰, że brak jest podstaw dla podejmowania czynności zmierzających do zmiany ustawy w postulowanym zakresie. W 2007 r. nie będzie możliwości sfinansowania większej (wartościowo) liczby świadczeń niż w 2006 r., co powoduje, że nie ma możliwości zwiększenia zobowiązań finansowych NFZ z tytułu wzrostu wynagrodzeń świadczeniodawcom.

W związku z powyższym Rzecznik skierował wniosek⁶⁹¹ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 1 ustawy o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń w zakresie, w jakim dotyczy świadczeniodawców, którzy zawarli umowy na część I półrocza 2006 r. bądź po zakończeniu wskazanego półrocza – z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że w kierowanych do niego skargach pojawiał się zarzut, iż przyjęte w art. 3 ust. 1 ustawy zasady wzrostu kwot zobowiązania NFZ wobec świadczeniodawców, dyskryminują niektórych z nich. Kwota zobowiązania wzrasta w stosunku do podwojonej kwoty zobowiązania w umowach zawartych na rok 2006 za okres I półrocza 2006 r. według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. Ustawodawca nie przewidział odrębnej zasady ustalania wzrostu kwoty zobowiązania dla świadczeniodawców, którzy zawarli z NFZ umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej na część I półrocza 2006 r.

W przypadku kontraktu obowiązującego przez niepełne I półrocze 2006 r. podstawą naliczenia kwoty wzrostu zobowiązania jest podwojona, faktyczna wartość kontraktu obowiązującego w I półroczu 2006 r. Powoduje to, że w odniesieniu do tej grupy świadczeniodawców wzrost kwoty zobowiązania NFZ może być nawet kilkakrotnie niższy, a w skrajnych przypadkach (zawarcie kontraktu np. w dniu 1 lipca 2006 r.) może w ogóle nie nastąpić. Wprowadzone rozwiązanie budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą równości wobec prawa i zasadą niedyskryminacji.

⁶⁸⁹ RPO-548443-VIII/07 z 22 stycznia 2007 r.

⁶⁹⁰ Pismo z 21 lutego 2007 r.

⁶⁹¹ RPO-548443-VIII/07 z 28 maja 2007 r.

Regulacja zawarta w art. 3 ust. 1 ustawy w kwestionowanym zakresie nie służy realizacji celu ustawy, tj. wzrostu wynagrodzeń personelu medycznego. Ponadto wprowadzone zróżnicowanie nie służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Z korespondencji kierowanej do Rzecznika wynika, że przepis kwestionowany w opisanym powyżej wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w praktyce prowadzi do dalszego łamania praw konstytucyjnych.

5 września 2007 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń, która utrzymuje w mocy mechanizm wyliczenia wzrostu wynagrodzeń z art. 3 ust. 1 ustawy o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń, poprzez oddelegowanie wprost do jego przepisu. Tym samym w okresie kolejnych lat w odniesieniu do pewnej grupy świadczeniodawców, wzrost kwoty zobowiązania NFZ (w zależności od długości terminu kontraktu w I półroczu 2006 r.) będzie kilkakrotnie niższy.

Świadczeniodawcy z 2006 r. i 2007 r. poszkodowani finansowo rozwiązaniem z art. 3 ust. 1, pozostając świadczeniodawcami w latach 2008 i 2009, będą otrzymywali nadal od NFZ kwoty zobowiązania wyliczone na podstawie przepisów naruszających ich konstytucyjne prawa. Natomiast świadczeniodawcy zawierający po raz pierwszy kontrakty na rok 2008 i 2009, mogą otrzymać kwoty zobowiązania tego samego rzędu wartości co świadczeniodawcy z 2006 r., którzy mieli najdłuższe terminy kontraktów w I półroczu 2006 r.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁹² do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz informację dotyczącą ewentualnych zamierzeń w zakresie zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Rzecznik oczekuje obecnie na wyjaśnienia Ministra Zdrowia.

5. Specjalizacja

⁶⁹² RPO-548443-III/07 z 5 grudnia 2007 r.

Do Rzecznika zwrócili się lekarze zainteresowani podnoszeniem kwalifikacji, podnosząc problem drastycznego – w porównaniu z poprzednimi latami - obniżenia liczby płatnych etatów umożliwiających uzyskanie specjalizacji. W ocenie zainteresowanych, liczba etatów rezydenckich przyznanych zakładom opieki zdrowotnej w poszczególnych województwach zdecydowanie odbiega od realnego zapotrzebowania na lekarzy specjalistów. Szczególnie krytycznie oceniana jest sytuacja w Warszawie, gdzie liczba takich etatów została zmniejszona z 300 w latach poprzednich, do około 100 w bieżącym roku.

Rzecznik skierował⁶⁹³ wystąpienie do Ministra Zdrowia prosząc o wyjaśnienia dotyczące założeń polityki kształcenia podyplomowego lekarzy, z uwzględnieniem zasad ustalania limitów etatów rezydenckich umożliwiających uzyskanie specjalizacji, a także przyczyn istotnego zmniejszenia w bieżącym roku liczby tych etatów. Rzecznik poprosił także o informację dotyczącą prognozowanego zapotrzebowania na lekarzy specjalistów oraz ocenę, czy obecnie skala kształcenia lekarzy – specjalistów pozostaje w prawidłowej relacji do tego zapotrzebowania.

Dyrektor Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wyższego w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁶⁹⁴, że uruchamianie nowych miejsc specjalizacyjnych jest uzależnione od wolnych miejsc akredytacyjnych w danej specjalności. Akredytacja jest następstwem ubiegania się placówek o wpis na listę Ministra Zdrowia jednostek prowadzących specjalizację lub staż kierunkowy i przyznania określonej liczby miejsc szkoleniowych poprzez składanie wniosków podlegających zaopiniowaniu przez zespół ekspertów. Pierwszeństwo w przyznawaniu miejsc szkoleniowych w trybie prezydenckim mają dziedziny określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie uznania dziedzin medycyny za priorytetowe - epidemiologia, geriatria, medycyna rodzinna, onkologia kliniczna, patomorfologia i rehabilitacja medyczna.

Z uwagi na migrację lekarzy w określonych specjalnościach, Ministerstwo Zdrowia przyznaje w tych dziedzinach rezydentury, aby zabezpieczyć określonego rodzaju świadczenia medyczne. Ponadto

⁶⁹³ RPO-546682-X/07 z 14 lutego 2007 r.

⁶⁹⁴ Pismo z 28 lutego 2007 r.

rezydentury zostały przydzielone w dziedzinach podstawowych stanowiących specjalizację wyjściową dla specjalizacji szczegółowych np. chirurgia ogólna, choroby wewnętrzne, pediatria. Z uwagi na ograniczone środki finansowe, Ministerstwo mogło przyznać jedynie 807 rezydentur i zapewnić kontynuację finansowania rezydentur wcześniej przyznanych.

Przygotowywany jest nowy, jednostopniowy system specjalizacji lekarskich. Wprowadzenie takiego rozwiązania udrożni system poprzez skrócenie okresu odbywania specjalizacji i umożliwi szkolenia większej liczby lekarzy w tej samej jednostce.

Rzecznik skierował⁶⁹⁵ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 16 ust. 2 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty⁶⁹⁶ w zakresie, w jakim przepis ten zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Lekarskiej i Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, sposobu odbywania specjalizacji, sposobu i trybu składania egzaminu państwowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis nie zawiera wytycznych i wskazówek co do kierunków uregulowania sposobu odbywania specjalizacji, sposobu i trybu składania egzaminu państwowego. Wytycznych takich nie zawierają również inne przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Upoważnienie zawarte w zaskarżonym przepisie ma zatem charakter blankietowy⁶⁹⁷.

Rzecznik oczekuje na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie.

Ponadto Rzecznik skierował⁶⁹⁸ wystąpienie do Ministra Zdrowia, w którym wskazano, że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów⁶⁹⁹ zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, ponieważ reguluje materię

⁶⁹⁵ RPO-559114-X/07 z 4 lipca 2007 r.

⁶⁹⁶ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (t.j. Dz.U. 2005 r. Nr 226, poz. 1943 ze zm.)

⁶⁹⁷ Sygn. akta K 31/07

⁶⁹⁸ RPO-546532-VIII/06 z 29 stycznia 2007 r.

⁶⁹⁹ Rozporządzenie z 20 października 2005 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1779)

wynagrodzenia zasadniczego lekarzy odbywających specjalizację, do czego ustawa nie upoważnia Ministra Zdrowia.

W odpowiedzi⁷⁰⁰ Minister Zdrowia podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, że „w projekcie najbliższej nowelizacji przedmiotowej ustawy (planowanej na I połowę bieżącego roku) przygotowano zmiany mające na celu usunięcie powstałych nieprawidłowości”.

W rezultacie znowelizowana ustawa nie objęła wyżej wymienionych kwestii.

6. Zarządzanie zakładami opieki zdrowotnej

Na podstawie doniesień prasowych Rzecznik powziął wiadomość o zwolnieniu z pracy lekarza ze Szpitala Specjalistycznego w Chorzowie. Powodem zwolnienia było umieszczenie pacjenta w Szpitalu Dzieciątka Jezus w Warszawie bez konsultacji z przełożonym. Jak wynika z artykułu prasowego, Minister Zdrowia określił zwolnienie tego lekarza z pracy jako „absolutny skandal”, dodając, że nie mógł, w świetle obowiązujących przepisów, podjąć interwencji. Zapowiedział jednak przeprowadzenie zmian, które miałyby zapobiec takim sytuacjom w przyszłości. Rzecznik skierował w tej sprawie⁷⁰¹ wystąpienie do Ministra Zdrowia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁷⁰², że po analizie aktualnego stanu prawnego w zakresie zarządzania zakładami opieki zdrowotnej uznano, że normy prawne ustawy o zakładach opieki zdrowotnej dopuszczają wprowadzenie, jako alternatywnego do systemu „ordynatorsko-profesorskiego”, tzw. systemu konsultanckiego. System ten pozwala na stworzenie zespołu konsultanckiego, w którego skład wchodzi lekarz – konsultant o doświadczeniu zawodowym, pozwalającym na samodzielne wykonywanie zadań leczniczych w danej specjalności oraz asystenci i stażyści. Aby umożliwić wprowadzenie tego systemu,

⁷⁰⁰ Pismo z 2 kwietnia 2007 r.

⁷⁰¹ RPO-548847-VIII/07 z 19 stycznia 2007 r.

⁷⁰² Pismo z 12 lutego 2007 r.

Ministerstwo Zdrowia przygotowało nowelizację pakietu rozporządzeń do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

15. Ochrona praw dziecka

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2007 po raz pierwszy zawiera wyodrębniony dział poświęcony ochronie praw dzieci. Zasadniczą przesłanką tej formuły sprawozdania jest rosnąca z roku na rok liczba, różnorodność i waga spraw dotyczących dzieci.

Gdy z jakichkolwiek przyczyn naruszane jest prawo dziecka do życia, pełni zdrowia, nauki i bezpiecznego rozwoju, wówczas dzieci, ich rodzice, osoby i organizacje sprawujące opiekę lub pracujące z dziećmi mogą liczyć na efektywną pomoc Rzecznika, który szczególną wagę przykładą do przestrzegania praw dzieci chorych, niepełnosprawnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Złożoność uwarunkowań sytuacji dzieci w Polsce sprawia, że wszystkie zespoły merytoryczne Biura Rzecznika Praw Obywatelskich są zaangażowane podejmowanie i wyjaśnianie problemów, udzielanie pomocy dzieciom i ich rodzinom, a także w przygotowywanie wystąpień do odpowiednich organów i instytucji.

Łączne spojrzenie na treść licznych wystąpień i innych przedsięwzięć Rzecznika w sprawach dzieci umożliwia zarysowanie bardziej spójnego i całościowego obrazu stanu przestrzegania praw dziecka w Polsce, a także stwarza lepszą możliwość określenia niezbędnych środków zaradczych, które powinny być podjęte w celu poprawy sytuacji dzieci w naszym kraju.

W 2007 roku Rzecznik przygotował ogółem 111 wystąpień związanych z ochroną praw dzieci. Spośród ogółu wystąpień w sprawach dzieci w 14, tj. w 12%, adresatami były takie organy, jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Wojewódzkie Sady Administracyjne.

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika był stan przestrzegania praw dzieci do: życia i ochrony zdrowia (36 wystąpień, tj. 32,4% ogółu); prawa do nauki (32 wystąpienia, tj. 28,8%); prawa do opieki socjalnej i wychowania w rodzinie (29 wystąpień, tj. 26,2%); prawo do bezpiecznego rozwoju, ochrony przed przemocą i demoralizacją (14 spraw, tj. 12,6%).

A. Prawo do życia i ochrony zdrowia dziecka

Wyniki analizy napływających w 2007 roku skarg i wniosków, prowadzonego w sposób ciągły monitoringu sytuacji zdrowotnej dzieci, konsultacji ze środowiskiem medycznym, a także treść odpowiedzi organów i instytucji państwa, umożliwiają zarysowanie tych obszarów, w których stan przestrzegania prawa dzieci do życia i zdrowia budzi szczególnie niepokój.

1. Zakłócenia w funkcjonowaniu leczenia pediatrycznego

Niewątpliwie sprawami poruszającymi najbardziej opinię publiczną w naszym kraju były obserwowane przez cały 2007 rok zakłócenia w funkcjonowaniu leczenia pediatrycznego.

Na początku roku, w związku z dramatycznymi informacjami o możliwości zaprzestania leczenia dzieci z chorobą nowotworową w Klinice Transplantacji Szpiku, Onkologii i Hematologii Dziecięcej Akademii Medycznej we Wrocławiu, Rzecznik, poprzez swego terenowego pełnomocnika, zapoznał się z zaistniałą sytuacją oraz prognozą dotyczącą ciągłości leczenia pacjentów kliniki. W toku wizytacji uzyskano zapewnienie, że dzięki ofiarności społecznej oraz w wyniku negocjacji z wierzycielami, klinika będzie w stanie udzielać świadczeń bez większych zakłóceń przez dwa miesiące. Choć oddaliła się groźba pozbawienia chorych dzieci niezbędnej opieki medycznej, to Rzecznik zwrócił uwagę na doraźność tego rozwiązania, nie dającego wystarczających gwarancji niezakłóconej pracy kliniki w dłuższym wymiarze czasowym.

W swym oświadczeniu Rzecznik wskazał, iż wydarzenia we wrocławskiej klinice oraz innych szpitalach, związane z zajęciem środków finansowych tych placówek przez komorników w związku z wieloletnim zadłużeniem, po raz kolejny pokazały ułomność systemu ochrony zdrowia, który znajduje się w stanie krytycznym, jest niewydolny, zbiurokratyzowany, coraz mniej przychylny pacjentowi. Rzecznik uznał, że sytuacja w klinice wrocławskiej stanowi mocny argument na rzecz dokonania głębokich zmian systemowych w ochronie zdrowia. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o

spotkanie w celu przedstawienia tez dotyczących kierunków zmian systemowych w organizacji i finansowaniu ochrony zdrowia, wypracowanych w powołanym przez Rzecznika zespole ekspertów.

Na kanwie tej sprawy Rzecznik wysunął zastrzeżenia co do sposobu prezentacji problemów kliniki w mediach elektronicznych. Za niedopuszczalne, naruszające godność pacjentów, uznał przedmiotowe traktowanie dzieci dotkniętych chorobami onkologicznymi, poprzez wykorzystywanie ich wizerunku i wypowiedzi dla osiągnięcia określonych efektów medialnych, w sytuacji, gdy rozbudzane świadomie u tych dzieci poczucie zagrożenia, przekładać się może na obniżenie efektywności terapii. Niestety ten głos Rzecznika był odosobniony.

Pod koniec 2007 roku ujawniły się dalsze skutki zapóźnień w racjonalnym reformowaniu systemu ochrony zdrowia.

W związku z niepokojącymi doniesieniami prasowymi („Gazeta Wyborcza”, „Dziennik”, „Rzeczpospolita”) w dniu 24 grudnia 2007 r. Rzecznik, poprzez swego pełnomocnika, zapoznał się z sytuacją Wojewódzkiego Szpitala Dziecięcego im. J. Bogdanowicza w Warszawie. Na podstawie ustaleń z kierownictwem i przedstawicielami Związków Zawodowych działających w szpitalu, członkiem Zarządu Województwa Mazowieckiego, a także na podstawie rozmów z personelem medycznym na oddziałach szpitalnych, zweryfikowano prasowe informacje na temat zagrożenia funkcjonowania szpitala od 1 stycznia 2008 r. oraz zapoznano się z podejmowanymi krokami zaradczymi ze strony administracji szpitala i organu założycielskiego. W szpitalu rocznie hospitalizuje się ok. 12 tys. dzieci, udziela on ok. 100 tys. porad ambulatoryjnych, dysponuje, dzięki wsparciu finansowemu organu założycielskiego, unikatowym oddziałem ratownictwa. Od 2005 roku narastało zadłużenie placówki - za 11 miesięcy 2007 r. wyniosło ono 5 677 tys. zł a główną przyczyną kłopotów finansowych jest wg rozmówców niedofinansowanie świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Propozycje NFZ kontraktów na 2008 rok są nieadekwatne do potrzeb, w tym potrzeb związanych z postulatami lekarzy.

Rzecznik nadal uważnie monitoruje sytuację, a ponadto zlecił pracownikom swego biura przeprowadzenie pogłębionej analizy dostępnych danych GUS na temat ambulatoryjnego i szpitalnego

lecznictwa pediatrycznego, zapoznanie się z opiniami środowiska pediatrycznego i przedstawienie założeń koncepcyjnych narodowej strategii na rzecz zdrowia i rozwoju dzieci i młodzieży w Polsce.

Dotychczas zebrane informacje mogą wskazywać na zasadność następujących wniosków:

- 1) obowiązek posiadania skierowania do specjalistów medycyny wieku rozwojowego, ogranicza dostępność i jakość świadczeń zdrowotnych dla dzieci oraz może przyczyniać się do wzmożonego napływu do szpitalnych izb przyjęć, pacjentów wymagających udzielenia specjalistycznej porady pediatrycznej;
- 2) nie w pełni kontrolowana likwidacja miejsc szpitalnych pediatrycznych, bez uwzględniania potrzeb zdrowotnych populacji, bez uwzględniania specyfiki chorób dzieci (sezonowość), bez odniesienia aktualnego stanu bazy do podstawowych wymogów jakościowych (zagęszczenie sal, sale wielołożkowe, umieszczanie małych dzieci z pacjentami w wieku dorastania, brak warunków do pobytu rodziców, brak oddziałów i pododdziałów młodzieżowych, oddziałów i pododdziałów jednego dnia, hospitalizacja dzieci na oddziałach dla dorosłych) może zagrażać bezpieczeństwu chorych dzieci, ograniczać dostęp do diagnostyki i leczenia szpitalnego, narażać dziecko na zakażenia szpitalne;
- 3) przedsięwzięcia zaradcze podejmowane są z opóźnieniem, w trybie doraźnym, przy braku koordynacji oraz niezbędnej współpracy poszczególnych partnerów odpowiedzialnych za funkcjonowanie lecznictwa pediatrycznego na danym terenie;
- 4) sytuacja w zakresie pediatrycznej opieki ambulatoryjnej i szpitalnej zagraża bezpieczeństwu zdrowotnemu dzieci. Odnotowuje się wypadki naruszenia konstytucyjnych praw dzieci do ochrony zdrowia, co powinno zobowiązywać organy władzy publicznej, w których zakresie działalności leży kształtowanie polityki zdrowotnej, do pilnego podjęcia systemowych kroków zaradczych.

2. Niepełna realizacja prawa dzieci przewlekle i nieuleczalnie chorych do opieki medycznej

a) *Pediatryczna domowa opieka paliatywna*

Rzecznik w wystąpieniach do Ministra Zdrowia, a także w przekazach adresowanych do szerokiej opinii publicznej w formie konferencji i publikacji prasowych (J. Kochanowski: „*Gdy dziecko umiera w domu*”, miesięcznik „Więź”, nr 11/12, 2007) podkreślał, że domowa opieka hospicyjna nad dziećmi dotyczy bardzo cierpiących, nieuleczalnie chorych dzieci i ich rodzin i dlatego nie można jej rozpatrywać wyłącznie w suchych kategoriach prawnych i ekonomicznych. Zachęcał także do wsłuchiwania się opinie ekspertów: opieka paliatywna nad dziećmi stanowi część pediatrii, a nie medycyny paliatywnej dla dorosłych i powinna być objęta także nadzorem Konsultanta Krajowego w dziedzinie Pediatrii; takie pojęcia, jak „stan terminalny”, używane w medycynie paliatywnej dla dorosłych, są w odniesieniu do dzieci kwalifikowanych do domowej opieki paliatywnej nieprzydatne, z powodu specyfiki przebiegu nieuleczalnych schorzeń dziecięcych; opieka paliatywna obejmuje całą rodzinę, na której spoczywa ogromnie stresująca odpowiedzialność za całodobową pielęgnację dziecka w domu; dzieci będące pod opieką hospicjów domowych są nadal leczone, przy czym celem leczenia nie jest przedłużanie życia, ale poprawa jego jakości przy zastosowaniu najnowocześniejszych metod postępowania paliatywnego.

Rzecznik istotną wagę przywiązuje do faktu, że zasady opieki domowej opieki paliatywnej nad dziećmi zostały wypracowane w okresie ostatnich kilkunastu lat przez zespoły naukowców i lekarzy w renomowanych instytutach naukowych (Instytucie Matki i Dziecka, Centrum Zdrowia Dziecka), bezpośrednio podległych Ministerstwu Zdrowia, a ich aktualność potwierdza opinia Konsultanta Krajowego w dziedzinie Pediatrii - także powołanego przez Ministra Zdrowia. Może to stanowić ważną przesłankę dla Ministra Zdrowia do wydania rozporządzenia sprawie standardów opieki paliatywno - hospicyjnej nad dziećmi, wychodzącego naprzeciw oczekiwaniom hospicjów i ekspertów, a przede wszystkim odpowiadającego na realny problem. W ślad za nim powinny iść zmiany przepisów wydawanych w tym zakresie przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Zdaniem Rzecznika odpowiednie rozporządzenie Ministra Zdrowia musi być wsparte kompleksową pracą środowiska medycznego nad poprawą jakości domowej opieki, bowiem obecnie tylko nieliczne

hospicja spełniają wszystkie standardy konieczne do prowadzenia odpowiedniej opieki paliatywnej nad dziećmi w ich domach. Chodzi zarówno o stronę organizacyjną - zaplecze kadrowe sprzętowe, jak i o stosowanie procedur leczenia objawowego i zasad kwalifikowania pacjentów do domowej opieki paliatywnej.

Po przeanalizowaniu istniejącej sytuacji prawnej oraz problemów organizacyjnych i finansowych związanych z domową opieką paliatywną nad dziećmi Rzecznik, wraz z gronem ekspertów, przygotował dokument – w formie Karty Praw – ujmujący w syntetycznej formie wszystkie wskazane zasady opieki nad dziećmi śmiertelnie chorymi w warunkach domowych – zasady mające konkretne odniesienia do Ustawy zasadniczej i Konwencji o Prawach Dziecka. Powinny one stanowić wspólny przedmiot troski organów państwa odpowiedzialnych za zdrowie publiczne oraz organizacji i ludzi zaangażowanych w sprawowanie tej opieki.

Pod Kartą zamieszczoną na stronie www.rpo.gov.pl podpisało się dotąd 743 osoby z całego kraju.

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 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.

3. Niedostateczna realizacja prawa uczniów do opieki profilaktycznej i leczniczej

Z badań przeprowadzonych w Biurze Rzecznika na podstawie danych GUS wynika, iż prawna i/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, ze wzrokiem, w mówieniu, w poruszaniu się lub inne trudności - stwierdza się je u 1250,2 tys. dzieci w wieku 5–19 lat, co stanowi 16,5% populacji. Wiadomo ponadto, że 1569,7 tys. dzieci w wieku 5-19 lat (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.

a) Opieka profilaktyczno - lecznicza nad dziećmi obciążonymi wadami postawy.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o udzielenie informacji na temat funkcjonowania systemu zapobiegania powstawaniu wad postawy, wczesnego wykrywania, specjalistycznej diagnostyki oraz

kompleksowego leczenia rehabilitacyjnego dzieci cierpiących z tej przyczyny. Wyniki badań przesiewowych przeprowadzonych pod kątem wad postawy wśród 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 pięciolatków wykazywało odchylenia od normy, a zatem z perspektywy zdrowia przyszłych pokoleń celowe jest objęcie systematycznymi badaniami przesiewowymi i wczesne wdrożenie programów rehabilitacyjnych dzieci już w przedszkolu.

Wobec posiadanej od lat wiedzy na temat dużego natężenia występowania wad postawy wśród dzieci i młodzieży oraz negatywnych następstw zdrowotnych i społecznych tych schorzeń, szczególnie zaniepokojenie budzi fakt, iż dopiero w sferze planowania Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Edukacji Narodowej znajduje się powołanie zespołu ekspertów, których zadaniem ma być opracowanie zaleceń dla nauczycieli wychowania fizycznego, uwzględniających promowanie w szkołach ćwiczeń profilaktycznych wad postawy i skolioz. Taka informacja może bowiem oznaczać, iż uczniowie w naszych szkołach nie korzystali od lat i nie korzystają obecnie z prawa do właściwej profilaktyki w tym zakresie.

W świetle nadesłanych stanowisk resortów, które dopiero planują przygotowanie stosownych zaleceń, istnieje wątpliwość co do faktycznej realizacji tego obowiązku. Sprawa wymaga pilnego wyjaśnienia zwłaszcza, że przywołane w odpowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia obowiązujące rozporządzenia nie odnoszą się do standardów ćwiczeń profilaktycznych w szkołach. Także 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. Z kolei przyjęty w maju 2007 roku Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015 również może nie spełnić oczekiwań odnośnie do 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.

Rzecznik nie uzyskał informacji na temat jakości opieki profilaktyczno – leczniczej nad uczniami z wadami postawy.

Rzecznik uważnie zapoznał się 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. Nie wiadomo jednak jaka liczba dzieci została nimi objęta w stosunku do rzeczywistych potrzeb zdrowotnych w tym zakresie i jakie efekty zdrowotne przyniosła ich realizacja.

Mając na uwadze fakt, iż częstość występowania i nasilenie skutków zdrowotnych i społecznych chorób przewlekłych wśród dzieci, może wynikać z zaniedbań w opiece profilaktycznej i opiece specjalistycznej, Rzecznik usiłował w swych wystąpieniach do Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Zdrowia uzyskać informacje na temat stanu realizacji podjętych wcześniej zobowiązań. Chodziło zwłaszcza o przyjęte na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów w dniu 19.12.2002 r. i zaakceptowane na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 14.01.2003 r. zalecenie 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”*, a także rezultaty prac międzyresortowego zespołu powołanego *„w sprawie powrotu systemu opieki zdrowotnej do szkół”*. Zespół powołano w wyniku spotkania Prezesa Rady Ministrów, Wicepremiera i Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Zdrowia (Komunikat z dnia 15 maja 2006 r.).

Nie uzyskano satysfakcjonujących odpowiedzi, które mogłyby świadczyć o prowadzeniu przez oba resorty wspólnych, skoordynowanych działań w sferze ochrony zdrowia uczniów.

b) Rzecznik, poza występowaniem do odpowiednich organów państwa, podjął w 2007 roku działania mające na celu wsparcie wysiłków środowisk medycznych na rzecz poprawy stanu zdrowia uczniów, zwłaszcza w sferze żywienia i aktywności fizycznej.

Racjonalne żywienie jest podstawą prawidłowego rozwoju dzieci. Nieprawidłowe żywienie prowadzi do zaburzeń zdrowia, niedożywienia

oraz nadwagi i otyłości. W wielu krajach UE kwestia żywienia dzieci w szkołach została dawno rozwiązana, wobec czego dyskusje dotyczą jakości pożywienia i jego zawartości energetycznej. Zapewnienie wszystkim uczniom we wszystkich polskich szkołach możliwości spożywania posiłków jest najpewniejszą metodą wyrównania szans dzieci pochodzących ze środowisk upośledzonych społecznie.

Z kolei niezmiernie ważną funkcją kultury fizycznej, na wszystkich szczeblach edukacji, jest promocja zdrowia oraz rozwijanie sprawności fizycznej. Nie mniej istotną rolę spełnia kultura fizyczna w zakresie zapobiegania czynnikom ryzyka, zagrożeniom i problemom zdrowotnym.

Zapewnienie zdrowego żywienia oraz możliwości bezpiecznego uprawiania aktywności fizycznej w szkole stanowią realizację należnych wszystkim obywatelom praw, które 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 oraz Instytut Żywności i Żywienia wraz z Instytutem „Pomnikiem - Centrum Zdrowia Dziecka” opracowali Kartę Żywienia i Aktywności Fizycznej Dzieci i Młodzieży w Szkole. Ponieważ obecnie kilkanaście procent uczniów przychodzi do szkoły na czczo, a obiad w domu spożywa tylko 70-80% dzieci w wieku szkolnym, jednym z głównych punktów Karty jest zapewnienie uczniom racjonalnych posiłków i napojów, a także odpowiednich i bezpiecznych warunków do uprawiania aktywności fizycznej, we wszystkich szkołach. Kolejną istotną pozycją na liście jest wprowadzenie kontroli masy i wysokości ciała, a także monitoringu sprawności fizycznej dzieci, bowiem z raportu o efektach realizacji *Narodowego Programu zdrowia 2004* wynika, że 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.

KARTA 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 przekonaniami religijnymi 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.

4. Zagrożenia w realizacji praw matki i małego dziecka do szczególnej opieki medycznej

Opieka przedporodowa, podobnie jak opieka w czasie porodu i w pierwszych latach życia dziecka, ma kluczowe znaczenie dla optymalnego rozwoju dziecka na kolejnych etapach życia dziecka i wywiera wpływ na późniejsze dorosłe życie.

Choć w licznych placówkach ochrony zdrowia w Polsce zapewnia się dziś bardzo wysoki poziom opieki, to z napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg i wniosków 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 małym dzieckiem była łatwo dostępna, kompetentna i udzielana w stosownym czasie, bez opóźnień, a promocja zdrowia i profilaktyka zagrożeń i chorób uzyskała rzeczywisty, a nie tylko deklarowany, priorytet. Od 2003 roku zaprzestano finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia świadczeń udzielanych w ramach szkół rodzenia, a także ograniczono do 7 dni od porodu bezpłatną hospitalizację matek karmiących piersią. W Polsce istnieje potrzeba efektywnej promocji karmienia piersią niemowląt i usuwania barier na tej drodze, w tym problemów z finansowaniem poradni laktacyjnych.

Docierające w 2007 roku do opinii publicznej poprzez media informacje o zakażeniach szpitalnych na oddziałach położniczych budzą zrozumiały niepokój, zwłaszcza, gdy opisywane są zachorowania o charakterze epidemicznym.

Niepokojące są informacje specjalistów o pogorszeniu się wykrywalności kiły, o czym świadczą rejestrowane rokrocznie przypadki kiły wrodzonej, których liczba nie zmniejsza się mimo zmniejszającej się z roku na rok liczby urodzeń. Zapadalność na kiłę wrodzoną na 100000 urodzeń żywych w pięcioleciu 1990-1994 wynosiła średnio 2,1; w następnym pięcioleciu - 2,2 a w latach 2000-2004 zwiększyła się do 3,6.

Od kilku lat odnotowuje się rosnące trendy zapadalności na biegunki u dzieci do lat 2. Pod koniec 2007 roku liczba zachorowań zaczęła szybko narastać – 1 941 w grudniu 2007 r. w porównaniu do 1 303 w grudniu 2006 (wzrost o ok. 50%). 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 narastających zagrożeń w zakresie jakości opieki nad matką i małym dzieckiem Rzecznik będzie uważnie monitorował rozwój sytuacji w kontakcie z ekspertami, organizacjami pozarządowymi i mediami oraz skieruje do Ministerstwa Zdrowia stosowne wnioski i rekomendacje naprawcze.

B. Prawo do nauki

1. Nierówność szans edukacyjnych dzieci przewlekle chorych

Zgodnie z danymi 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.

Dotychczas w wielu ogólnodostępnych szkołach w Polsce zapewniano dzieciom przewlekle chorym, np. na hemofilię, możliwość dobrego funkcjonowania. W przypadku niektórych schorzeń dostępne są poradniki przeznaczone dla nauczycieli i wychowawców dzieci chorych, a także dla pracowników kuratorium oświaty.

Wprowadzane od kilku lat zmiany organizacji opieki zdrowotnej nad uczniami mogą sytuację tych dzieci znacznie pogorszyć, bowiem zmienia się też sposób podejścia władz oświatowych, wyrażony m.in. w komunikacie MEN z dnia 26 września 2007 w sprawie wykazywania w Systemie Informacji Oświatowej, uczniów i wychowanków z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, w tym niepełnosprawnością sprzężoną - *Przepisy prawa oświatowego nie przewidują organizowania dzieciom przewlekle chorym kształcenia specjalnego.*

Choć Ministerstwo Edukacji Narodowej, co wynika z nadsyłanej korespondencji z MEN w odpowiedzi na kolejne wystąpienia RPO kierowane w 2007 roku, pozostaje w przekonaniu, że *uczniowie przewlekle chorzy mają zapewniony powszechny i równy dostęp do wykształcenia oraz pełne uczestnictwo w otaczającym życiu*, to wnikliwa analiza informacji medycznych, informacji docierających od rodziców i z mediów może prowadzić do wniosku przeciwnego: *w Polsce zagrożone są prawa uczniów przewlekle chorych do równych szans edukacyjnych.* Brakuje zarówno międzyresortowej koordynacji, która stwarzałaby takie szanse dzieciom przewlekle chorym, jak i zrozumienia istoty problemów, z jakimi spotyka się dziecko przewlekle chore w szkole.

Nie ulega wątpliwości, że – w zdecydowanej większości – dzieci przewlekle chore powinny uczyć się w szkole razem ze zdrowymi rówieśnikami, ponieważ jest to warunkiem prawidłowego rozwoju. Tym niemniej choroba przewlekła może zaburzać rozwój dziecka, a także utrudniać realizację zadań edukacyjnych. Niezależnie od rodzaju i ciężkości zaburzeń u uczniów przewlekle chorych mogą istnieć inne czynniki ujemnie wpływające na funkcjonowanie dziecka w szkole.

Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że każda choroba przewlekła ma swoją specyfikę – odmienny przebieg, skutki, rokowanie i w różny sposób może wpływać na potrzeby dziecka, jego przystosowanie do szkoły, jej wymagań dydaktycznych i środowiska społecznego.

Uwzględniając wymienione powyżej okoliczności Rzecznik uznał, iż niezbędne jest podjęcie szerokiej debaty publicznej na temat zapewnienia dzieciom przewlekle chorym równego prawa do nauki w szkołach ogólnodostępnych w celu wypracowania wspólnego stanowiska zainteresowanych resortów, środowisk oświatowych i medycznych, organizacji pozarządowych, a także rodziców i młodzieży. W debacie tej powinno chodzić przede wszystkim o określenie czynników utrudniających funkcjonowanie takich uczniów w szkole, specyficznych problemów uczniów cierpiących na najczęściej występujące choroby przewlekłe, a także powinności wobec tych dzieci w szkołach ogólnodostępnych, ze strony administracji szkolnej, nauczycieli, szkolnej służby zdrowia, placówek medycznych sprawujących opiekę medyczną podstawową i specjalistyczną, rodziców.

2. Edukacja przedszkolna dla dzieci ze środowisk wymagających szczególnego wsparcia

W dniu 17 października 2007 r. odbyła się VII Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej. To ważne wydarzenie, któremu przyświecało hasło: *Edukacja przedszkolna dla dzieci ze środowisk wymagających szczególnego wsparcia - perspektywy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego na rzecz edukacji przedszkolnej*, było centralnym elementem obchodów w Polsce Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem, odbywającymi się pod patronatem Rzecznika.

W zgodnej opinii uczestników Konwencji edukacja przedszkolna jest najlepszym okresem na wyrównywanie szans edukacyjnych i potrzebna jest zwłaszcza dzieciom z rodzin ubogich, bezradnych życiowo, bezrobotnych, bowiem wczesne dzieciństwo to najbardziej intensywny okres rozwoju człowieka, największej wrażliwości na bodźce stymulacyjne, jeśli chodzi o proces uczenia. Wtedy najintensywniej rozwijają się wszystkie funkcje i procesy poznawcze. To wówczas dzieci uczą się rozwiązywania trudności, wyrabiają odporność na stres, uczą się wiary we własne siły. Jak podkreślano podczas obrad, to co dziecko otrzyma w tym czasie od innych ludzi będzie jego kapitałem na całe życie. Dzieci w rodzinach bezrobotnych, bezradnych życiowo, dotkniętych patologią obserwując bliskich nasiąkają tym światem,

dziedziczą biedę, pogląd na życie, nieradzenie sobie z problemami i wchodzą z nimi w dorosłe życie. Dzieci z rodzin z problemami szczególnie potrzebują edukacji przedszkolnej m.in. dlatego, że okres przedszkolny to również najlepszy czas na wyrównywanie szans i pracę z dziećmi potrzebującymi specjalistycznej pomocy. Efekty tej pracy są lepsze niż później w okresie szkolnym. Tymczasem odsetek dzieci w wieku 3-5 lat zapisanych do przedszkoli w Polsce jest najniższy wśród krajów UE - wynosi tylko ok. 40%, podczas gdy np. na Węgrzech, w Belgii i Irlandii wynosi 100%, a w Czechach, Włoszech i Szwajcarii - ponad 90%. Prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym samorządów - oznacza to, że utrzymanie placówek oraz wynagrodzenia nauczycieli tam pracujących finansowane są ze środków własnych samorządów. Ograniczenia finansowe gmin doprowadziły do zamknięcia pomiędzy 1990 a 2001 r. ponad 30% przedszkoli, większość z nich to były przedszkola w małych miejscowościach i na wsi.

3. Edukacja dzieci romskich

Ocena działań przewidywanych przez władzę publiczną na rzecz edukacji dzieci romskich była jednym z tematów spotkania zorganizowanego przez Rzecznika - 8 lutego 2007 r. W spotkaniu wzięli także udział przedstawiciele Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA, Departamentu Kształcenia Ogólnego i Specjalnego MEN, Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Instytutu Socjologii UW, doradca Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu.

Poziom wykształcenia większości polskich Romów należy określić jako bardzo niski. Regularną nauką objęte jest około 70% dzieci polskich Romów. Dzieciom romskim najczęściej brak jest wstępnego przygotowania, jakie daje edukacja przedszkolna, bowiem Romowie z reguły nie posyłają dzieci do przedszkoli ani do „klas zerowych” a jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak środków na opłacanie edukacji przedszkolnej. Kilkuset uczniów romskich pobiera naukę w kilkunastu tzw. klasach romskich. „Klasy romskie” były próbą doraźnej pomocy, rozwiązaniem tymczasowym, które nie stanowiło jednak skutecznej

alternatywy wobec integracyjnych form edukacji. Zgodnie z Deklaracją i Programem Działania Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej i Związanej z Nimi Nietolerancji każde państwo powinno zapewnić takie warunki, by formalna edukacja dzieci romskich prowadzona była w oparciu o zasadę desegregacji.

Konieczne jest więc znalezienie w Polsce nowego modelu edukacji, który pozwalając na poszanowanie przekonań rodziców doprowadziłby do poprawy frekwencji i poziomu nauczania dzieci romskich w szkołach.

C. Prawo do godziwych warunków socjalnych i do wychowania w rodzinie

1. Przeciwdziałanie ubóstwu i jego negatywnym skutkom dla dzieci

Poszerzające się i utrwalające się ubóstwo znacznej części społeczeństwa zaczyna być w Polsce największą przeszkodą w zaspokajaniu podstawowych potrzeb zdrowotnych, edukacyjnych, rozwojowych i socjalnych dzieci i w wypełnianiu należnych dzieciom praw. Bieda dotykająca nasze dzieci pociąga też za sobą dalekosiężne ujemne następstwa określane mianem dziedziczenia ubóstwa, marginalizacji i wykluczenia społecznego, co podważa idee równości szans i wspólnotę wartości wewnątrz kraju oraz ogranicza możliwości pełnego korzystania z szans rozwoju, jakie stwarza uczestnictwo w Unii Europejskiej.

W Polsce obchody 20. Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem, 17 października 2007 r. miały, jak się wydaje, autentycznie ogólnonarodowy charakter. Dzięki inicjatywie wielu organizacji pozarządowych (w większości obywatelskich, ale też instytucji publicznych reprezentujących np. władze samorządowe), został utworzony przy Rzeczniku Komitet Organizacyjny, który zdołał w krótkim czasie zmobilizować wielu ludzi do zaangażowania się w celu wprowadzenia w życie hasła obchodów: *Dużo robimy osobno, zróbmy jeszcze więcej wspólnie*. Jednym z ważniejszych wydarzeń tego dnia była VII Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej pt. *Edukacja przedszkolna dla dzieci ze środowisk wymagających szczególnego wsparcia*.

Rzecznik uznał za oczywistą zbieżność celów ustanowienia tego Dnia i celów Ruchu przeciw Bezradności Społecznej. Każdego dnia w Polsce około 5 milionów osób musi stawać do osobistej walki z ubóstwem, a kolejne kilka milionów stara się zapewnić sobie i swoim rodzinom choćby minimum socjalne, czyli zaspokojenie podstawowych potrzeb. Wykluczenie społeczne, jakie dotyka te osoby warunkuje często także przyszłość ich dzieci, które mają znikomą szansę na wyrwanie się z zakłętego kręgu ubóstwa. Bieda i ubóstwo dzieci musi budzić największy niepokój. Zjawisko to powinno mobilizować nie tylko ONZ na rzecz realizacji Milenijnych Celów, czy Unię Europejską do skuteczniejszej realizacji polityki integracji społecznej, nie tylko państwa i ich rządy, ale nas wszystkich. Potrzebne jest zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w działania na rzecz dzieci ze środowisk wymagających szczególnego wsparcia.

Powołując się na opublikowany w 2007 roku raport ekspertów – Hugh Frazera i Erica Marliera – dotyczący walki z ubóstwem dzieci w Unii Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich przywołał opinię, iż dla wyeliminowania tego problemu realizowane są dwa podstawowe kierunki działań: zwiększenie dostępu rodziców do rynku pracy oraz zapobieganie deficytom edukacyjnym. Uzyskanie dobrego wykształcenia i odpowiednich kwalifikacji zawodowych stanowi bowiem formę zabezpieczenia przed społeczną degradacją i materialną deprivacją. Troskę budzić musi fakt, że w naszym kraju aż 29% dzieci, w wieku do 17 roku życia, jest zagrożonych ubóstwem. Faktycznie oznacza to, że większość z nich żyje na granicy albo nawet poniżej granicy minimum egzystencji. Dla tych dzieci musi zostać stworzony system intensywnego wsparcia, zwłaszcza tam, gdzie rodzice z jakichkolwiek powodów nie są w stanie zapewnić im właściwych warunków do nauki oraz rozwoju ich osobowości. Odpowiedzialność w tym zakresie ciąży przede wszystkim na organach władzy publicznej we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim.

D. Prawo do bezpiecznego rozwoju, ochrony przed przemocą i demoralizacją

1. Koalicja na Rzecz Przyjaznego Przesłuchiwania Dzieci

W odpowiedzi na inicjatywę Fundacji Dzieci Niczyje, w dniu szczególnej pamięci o ofiarach przestępstw (22 lutego 2007 r.) Rzecznik przystąpił do Koalicji na Rzecz Przyjaznego Przesłuchiwania Dzieci, która ma na celu stworzenie warunków godnego udziału dzieci w czynności procesowej, jaką jest przesłuchanie ich w charakterze świadka przestępstwa. Kolejnym celem Koalicji jest zapewnienie dzieciom ochrony w postępowaniu karnym przed psychicznym skrzywdzeniem, przede wszystkim poprzez zmianę praktyki przesłuchiwania dzieci. Nieodzowne jest też podniesienie kompetencji osób mających styczność z dziećmi w toku postępowania karnego oraz podniesienie wrażliwości społeczeństwa na specyficzną sytuację dzieci – ofiar i świadków przestępstw.

W dniu 27 kwietnia 2007 r. Rzecznik zorganizował pierwsze spotkanie Koalicji, w którym uczestniczyli także przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Rzecznika Praw Dziecka, Policji, Sądów, Prokuratur, Instytucji Samorządowych i Organizacji Pozarządowych oraz osoby, które do Koalicji wstąpiły indywidualnie.

Zasadnicze wątpliwości budzi traktowanie dziecka przez organy procesowe, jedynie jako źródła dowodowego. Wyniki analizy kierowanych do Rzecznika pism oraz akt spraw, w których zeznawały dzieci, wskazują, iż nie zawsze organy procesowe dostrzegają konieczność przesłuchiwania dzieci w odpowiednich warunkach, w przyjaznych dlań miejscach, w miarę możliwości w trybie jednokrotnego przesłuchania, z dostosowaniem formy i tempa przesłuchania do poziomu rozwoju i stanu psychicznego dziecka, przy udziale psychologa. Często nie korzysta się z możliwości przesłuchania dzieci w tzw. *niebieskich pokojach*, nie reaguje się na prośby rodziców dzieci o przesłuchanie małoletnich w ich miejscu zamieszkania. Dzieci nierzadko stykają się bezpośrednio ze sprawcami przestępstw na sali rozpraw, są przesłuchiwane wielokrotnie, zdarzają się też przypadki błędnego uznania, że dane dziecko nie może być przesłuchane w trybie art. 185a Kpk.

Wśród kierowanych do Rzecznika skarg, znajdują się i takie, które zawierają np. prywatnie wykonane protokoły przesłuchania małych dzieci przez ich najbliższych członków rodziny, starających się w ten sposób dowieść, że przesłuchanie dziecka w toku postępowania karnego było niepełne, niewystarczające czy sprzeczne z tym, co tak naprawdę przeżyło i widziało ich dziecko.

Te dwie okoliczności dowodzą, że wiedza o konieczności przeprowadzania przyjaznego dla dziecka i wyłącznie profesjonalnego przesłuchania powinna być upowszechniona. Wiedzę tę powinny wesprzeć odpowiednio skonstruowane przepisy prawa.

Tymczasem unormowania zawarte w przepisach art. 185 a Kpk i art. 185 b Kpk stanowią niewystarczającą gwarancję ochrony dzieci - ofiar przestępstw, przed powtórnią wiktyimizacją. Uwagi dotyczące tej kwestii przedstawione przez Rzecznika już w roku 2005 Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu, wydają się wciąż aktualne. W obecnym stanie prawnym, dziecko, które nie ukończyło w chwili przesłuchania 15 lat, a jest ofiarą przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności czy też przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece, zgodnie z art. 185a Kpk można przesłuchać tylko raz. Od reguły jednorazowego przesłuchania dziecka są jednak pewne wyjątki, stawiające dobro postępowania karnego powyżej dobra dziecka. Przykładem jest tu żądanie oskarżonego, który nie miał obrońcy w czasie pierwszego przesłuchania pokrzywdzonego dziecka, aby ponownie przesłuchać dziecko. Żądanie oskarżonego może być zupełnie bezpodstawne, a jednak musi być spełnione.

Inną ważną kwestią jest niefortunna konstrukcja przepisów art. 185 a i art. 185 b Kpk, nakładająca wymóg zastosowania trybu przesłuchania uzależniony od wieku świadka w czasie przesłuchania. Górny pułap wieku budzi wątpliwości, bowiem dobro dzieci między 15 a 18 rokiem życia jest stawiane poza ochroną, m.in. przed ponowną wiktyimizacją. Poza taką ochroną stoi też dobro dzieci skrzywdzonych m.in. przestępstwem handlu ludźmi (handlowi dziećmi może bowiem nie towarzyszyć przemoc czy groźba bezprawna, a czyn ten opisany jest w art. 253 Kk, w rozdziale XXXII Kodeksu karnego, czyli poza rozdziałami wymienionymi w art. 185a Kpk). Należy przy tym zauważyć, w myśl Konwencji Praw Dziecka,

że dziecko to istota ludzka poniżej 18 lat. Podobnie dziecko, jako osobę do 18 roku życia określają inne dokumenty międzynarodowe, które powinny zostać wzięte pod uwagę w treści naszych kodyfikacji karnych, jak np. Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii.

Rzecznik ma na względzie także uprawnienia osób oskarżonych do obrony i kontradiktoryjności rozprawy, jednak kwestie te nie wykluczają się wzajemnie i przy dobrej woli można je połączyć. Dobrym przykładem jest wyznaczenie przez sąd decydujący się na przesłuchanie dziecka w trybie art. 185 a Kpk obrońcy obowiązkowego oskarżonemu czy też podejrzanemu. W ten sposób oskarżony w chwili przesłuchania dziecka ma obrońcę. Tego typu, dobre praktyki powinny być szerzej niż dotąd upowszechniane.

2. Ochrona dzieci przed krzywdzeniem seksualnym

Wykorzystywanie seksualne dzieci przez osoby dorosłe jest poważnym problemem społecznym, wobec którego nie można pozostać obojętnym. Szacuje się, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, zjawisko to dotyczy 10–20% dzieci.

Uraz związany z doznany cierpieniem - często przeżywanym w milczeniu – wywiera głęboki, negatywny wpływ na zdrowie i rozwój dziecka w wymiarze fizycznym, psychicznym i społecznym. Skutki krzywdzenia seksualnego w dzieciństwie rozciągają się na całe dorosłe życie ofiary. Dramat seksualnego wykorzystywania i molestowania dzieci pogłębiany jest nie tylko w wyniku przedostających się do opinii publicznej informacji o rozległości i brutalności urazów (śmierć dziecka, kazirodztwo, prostytucja, handel żywym towarem, pornografia), lecz także przez fakt, iż sprawcami są na ogół osoby dorosłe z bliskiego otoczenia dziecka.

Postulaty środowisk zajmujących się ochroną dzieci, sformułowane także w wystąpieniach Rzecznika, wprowadzenia do ustawodawstwa niezbędnych instrumentów prawnych, które umożliwiłyby skuteczne wyeliminowanie możliwości kontaktu z dziećmi osób stanowiących dla nich tak poważne zagrożenie, znalazły swój wyraz w zapisach ustawowych. Ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks

karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustawy - Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 163, poz. 1363) zaczęły obowiązywać z dniem 26 września 2005 r. przepisy, które znacznie rozszerzają zakres postępowania z różnymi kategoriami sprawców przestępstw o charakterze seksualnym.

W roku 2007 Rzecznik monitorował stan realizacji tych przepisów w aspekcie ochrony dzieci przez krzywdzeniem seksualnym.

Rzecznik pismem z dnia 17 kwietnia 2007 r. (RPO-230517-VII/04) wystąpił do Ministra Zdrowia w związku z brakiem realizacji rozwiązań ustawowych zawartych w znowelizowanych art. 72 § 1 i art. 95a § 1 Kodeksu karnego a nakładających obowiązek na organy wymiaru sprawiedliwości oraz placówki opieki zdrowotnej, podejmowania wobec sprawców przestępstw o charakterze seksualnym odpowiednich przedsięwzięć prawno - karnych, organizacyjnych i leczniczo - terapeutycznych. Z informacji medialnych pod koniec pierwszego kwartału 2007 roku wynikało (por. np. „Wydarzenia” w „Polsacie” z 20 marca, „Dziennik” i „Metro” z 21 marca), że resorty zdrowia i sprawiedliwości dopiero przygotowują projekt zmian w Kodeksie karnym umożliwiające przymusowe leczenie pedofilów, podczas gdy Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia, pismem z dnia 12 grudnia 2006 r. (MZ - ZPP-073-3194-20/sk/06), informował, że już od 11 lipca 2006 r. w Ministerstwie Zdrowia pracuje międzyresortowy zespół, którego zadaniem jest przygotowanie w oparciu o obowiązujące prawo nowej strategii leczenia osób z zaburzeniami preferencji seksualnych, czemu ma służyć opracowanie i wdrożenie kompleksowych, profesjonalnych programów terapeutycznych dla osób z zaburzeniami preferencji seksualnych.

Wobec tych sprzecznych informacji w wystąpieniu Rzecznika z kwietnia 2007 roku znalazło się pytanie - jakie zostały podjęte i w jakich terminach będą zakończone działania w resorcie zdrowia zmierzające do wdrożenia w życie przepisów cytowanej ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. w zakresie dotyczącym sposobów postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym?

Treść odpowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia nie daje podstaw do przekonania, iż jakiegokolwiek kroki realizacyjne w tej mierze zostały, lub w określonych terminach będą, podjęte.

Wobec uzasadnionego przypuszczenia, iż przynajmniej część ustawowych rozwiązań, które weszły w życie ponad dwa lata temu, w praktyce pozostaje martwa, w Biurze Rzecznika zostały podjęte prace nad oceną stanu realizacji innych zmian w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (art. 39 pkt 2a, art. 41 został pkt 1a oraz pkt 1b, art. 41A, art. 106A), zmian w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (art. 275 § 2), a także zmian w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (art. 181A). Przywołane normy prawne umożliwiają stosowanie specjalnych wymogów formalnych oraz poddanie szczególnej kontroli osób, ubiegających się o zatrudnienie lub pracujących w placówkach zajmujących się opieką, leczeniem, kształceniem i wychowaniem dzieci, organizacją ich wypoczynku oraz rozwijaniem zainteresowań artystycznych i sportowych.

Dodatkowego waloru aktualności i pilności działań na rzecz wzmocnienia ochrony dzieci przez wykorzystywaniem i molestowaniem seksualnym, między innymi poprzez rzetelną realizację obowiązujących w porządku prawnym rozwiązań ustawowych, nałożyła podpisana przez Polskę w dniu 25 października 2007 r. Konwencja Rady Europy w sprawie ochrony dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i molestowaniem.

E. Promocja praw dziecka i edukacja obywatelska

Dzieci są w stanie egzekwować swoje prawa tylko wówczas, gdy są ich w pełni świadome, i są w stanie z nich korzystać. Co więcej wszyscy uczestnicy zaangażowani we wdrażanie i włączanie problematyki praw dziecka w nurt realizowanej polityki państwa w różnych dziedzinach i na każdym szczeblu życia społecznego, powinni dysponować niezbędną wiedzą i umiejętnościami. Tymczasem w naszym kraju prawa dziecka oraz działania w tej dziedzinie pozostają w dużej mierze nieznane. W celu zwiększenia świadomości społecznej na temat praw dziecka Rzecznik w 2007 roku kontynuował sprawdzone, lub podejmował nowe, przedsięwzięcia – zawsze z udziałem dzieci i młodzieży.

17 czerwca zorganizowany został pierwszy w historii instytucji Rzecznika *Dzień Otwarty*. W trakcie wydarzenia osoby odwiedzające siedzibę Rzecznika mogły zapoznać się z historią, misją, zasadami

działania oraz rolę Rzecznika w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z głównych adresatów tego spotkania była młodzież.

Rzecznik w październiku 2007 r. zainauguował program edukacyjny *Poznaj swoje prawa z Rzecznikiem*, realizowany wspólnie z Centrum Edukacji Obywatelskiej. Program jest adresowany do młodzieży ze szkół ponadpodstawowych. Każda wizyta w siedzibie Rzecznika trwa kilka godzin - uczniowie zwiedzają instytucję, spotykają się z Rzecznikiem, na koniec uczestniczą w warsztatach edukacyjnych przybliżających prawa obywatelskie. Program cieszy się ogromnym zainteresowaniem – chęć uczestnictwa zgłosiło dotąd kilkaset szkół z całego kraju.

Tegoroczna XIV edycja Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka, przeznaczona dla uczniów szkół ponadpodstawowych, uznana została za olimpiadę przedmiotową, nakładającą na uczestników wymóg znajomości całego programu Wiedzy o Społeczeństwie, jak również wiedzy z zakresu najnowszej Historii (od I wojny światowej). Tematyka Olimpiad koncentruje się na zagadnieniach praw człowieka oraz ich krajowej i międzynarodowej ochrony. Edycja roku 2007 koncentrowała się na problematyce „Zakaz niewolnictwa i poddaństwa - współczesne formy niewolnictwa”. Laureaci spotkali się z Rzecznikiem i odebrali z jego rąk nagrody podczas Dnia Otwartego w dniu 17 czerwca 2007 roku.

W dniu 19 grudnia 2007 roku, w ramach spotkania wigilijnego z organizacjami pozarządowymi w siedzibie Rzecznika, miała miejsce uroczystość otwarcia wystawy pokonkursowej, wręczenia nagród laureatom oraz uroczyste podsumowanie VIII edycji Ogólnopolskiego Konkursu Fotograficznego *Dziecko niepełnosprawne kochane takie, jakie jest, dlatego, że jest*.

Rzecznik w nawiązaniu do wykładu Thomasa Hammarberga, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy - *Dzieci mają prawo do własnego zdania, a dorośli powinni go wysłuchać* - wygłoszonego podczas sesji zorganizowanej w Warszawie, w dniu 20 listopada 2007 r. w 65 rocznicę śmierci Janusza Korczaka, wystosował do Komisarza RE, propozycję współpracy w zakresie upowszechnienia w Europie pewnych działań wpływających z idei korczakowskich.

F. Prace analityczno – programowe w BRPO w sferze zdrowia, rozwoju i bezpieczeństwa młodego pokolenia oraz w sferze polityki rodzinnej

1. Założenia koncepcyjne narodowej strategii na rzecz zdrowia, rozwoju i bezpieczeństwa dzieci

Głównym celem narodowej strategii powinno być umożliwienie dzieciom i młodzieży w naszym kraju realizowania pełnego ich potencjału życiowego dla zdrowia i rozwoju a także zmniejszenie chorobowości i umieralności z przyczyn poddających się zapobieganiu zwłaszcza z powodu urazów i przemocy.

Wymienione poniżej, w liczbie ośmiu, zasady kierunkowe pozwalają na lepsze zrozumienie koncepcji budowania strategii.

- 1) *Podejście uwzględniające etapy rozwoju dziecka.* Poczynania polityczne i programowe powinny uwzględniać specyfikę wyzwań w sferze zdrowia i bezpieczeństwa dla każdego etapu rozwojowego poczynając od życia wewnątrzmacicznego aż po okres pokwitania.
- 2) *Sprawiedliwość.* Szczególnie powinny być uwzględniane potrzeby dzieci z rodzin najbardziej upośledzonych socjalnie, zwłaszcza kiedy oceniana jest sytuacja zdrowotna i stan bezpieczeństwa młodego pokolenia oraz budowana jest polityka i planowane są świadczenia dla dzieci w tym zakresie.
- 3) *Działania międzysektorowe.* Podczas wypracowywania polityki i planów poprawy sytuacji zdrowotnej i stanu bezpieczeństwa dzieci należy kierować się podejściem międzysektorowym, co jest nieodzowne w celu uwzględnienia zasadniczych uwarunkowań zdrowia, rozwoju i bezpieczeństwa oraz w celu wyboru najefektywniejszych działań zaradczych.
- 4) *Współuczestnictwo.* W proces planowania, funkcjonowania i monitorowania polityki i działań na rzecz zdrowia, rozwoju i bezpieczeństwa młodego pokolenia powinni być włączeni przedstawiciele społeczeństwa i samej młodzieży oraz organizacje i instytucje pozarządowe, sektor prywatny i media.
- 5) *Równorzędność działań prewencyjnych i naprawczych.* Podczas opracowywania i wdrażania polityki i programów na rzecz poprawy

zdrowia, rozwoju i bezpieczeństwa dzieci należy w równym stopniu przykładać wagę do prewencji, jak i interwencji naprawczych. Budowaniu polityki zdrowotnej i polityki bezpieczeństwa nakierowanych na młode pokolenie powinna towarzyszyć promocja zdrowia i bezpieczeństwa adresowana do ogółu obywateli.

- 6) *Podejście siedliskowe*. Strategia powinna być nakierowana na te siedliska, w których, na poszczególnych etapach życia, najczęściej dochodzi do zaburzeń zdrowia i rozwoju oraz zagrożeń bezpieczeństwa dzieci: dom i okolica, szkoła i placówka oświatowo - wychowawcza, jezdnia, miejsce spędzania czasu wolnego i uprawiania aktywności fizycznej.
- 7) *Wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń krajowych i europejskich*. Z zasady należy uwzględniać wyniki dotychczas realizowanych w Polsce i w innych krajach UE programów zdrowotnych i programów na rzecz bezpieczeństwa młodego pokolenia. Źródeł finansowania i efektywności zadań realizacyjnych należy poszukiwać w racjonalnym wykorzystaniu już istniejących w poszczególnych sektorach sił i środków.
- 8) *Łączne podejście do urazów i przemocy*. W planowaniu działań prewencyjnych i naprawczych w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa młodego pokolenia istnieje konieczność uwzględnienia podobieństw uwarunkowań obu rodzajów urazów , podobnych czynników ryzyka, a także wymogu stosowania analogicznych procedur ratowniczych, medyczo – psychologicznych i prawnych.

Do priorytetowych obszarów warunkujących zdrowie i rozwój dzieci zaliczono: zdrowie matki i noworodka; żywienie i aktywność fizyczną; choroby zakaźne; urazy i przemoc; środowisko naturalne; zdrowie dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, zdrowie psychiczne; zdrowie jamy ustnej. Struktura priorytetów odzwierciedla główne uwarunkowania, problemy i zagrożenia dla zdrowia i rozwoju młodego pokolenia w Polsce, ocenione na podstawie dowodów naukowych.

Do priorytetowych zagadnień z zakresu bezpieczeństwa dzieci zaliczono istniejące od dawna w Polsce oraz pojawiające się nowe problemy wywierające wpływ na bezpieczeństwo dzieci na wszystkich

etapach życia: zaniedbanie i przemoc; samobójstwa; demoralizację i przestępczość; zagrożenia ze strony środowiska fizycznego i masowe katastrofy; urazy niezamierzone, w tym tzw. konsumenckie. Priorytety obejmują te obszary bezpieczeństwa, w których zaniechania opieki i obowiązujących procedur prewencyjnych oraz zamierzone lub niezamierzone działania powodują takie zagrożenia bezpieczeństwa dzieci, iż dla wyjaśnienia przyczyn, podjęcia działań naprawczych i prewencyjnych, niezbędne staje się zaangażowanie administracji państwowej, aparatu dochodzeniowego i wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich rolę kierowanej przez siebie instytucji postrzega nie tylko w monitorowaniu stanu realizacji prawa dzieci do ochrony zdrowia i szeroko rozumianego bezpieczeństwa i we współuczestnictwie w opracowaniu i wdrożeniu strategii ale podejmie wysiłki, by Biuro Rzecznika mogło skutecznie oceniać jakość współpracy międzysektorowej, programować działania w kontekście uwarunkowań tkwiących w rodzinie, społeczności lokalnej, środowisku wychowania i nauczania, a także udzielać wsparcia władzom publicznym, m.in. w opracowywaniu, wdrażaniu i ewaluacji całościowych i celowanych programów na rzecz zdrowia, rozwoju i bezpieczeństwa dzieci, w doskonaleniu systemu informacji i nadzoru w tych obszarach, a także w rozwijaniu współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym młodzieżowymi.

2. Wybrane założenia koncepcyjne strategii polityki rodzinnej istotne z punktu widzenia praw dziecka

Celem strategicznym polityki rodzinnej powinna być poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz podnoszenie poziomu urodzeń. Polityka rodzinna nie może jednak skupiać się wyłącznie na aspekcie ilościowym – na wzroście dzietności – a powinna uwzględniać także poprawę jakości funkcjonowania rodziny we wszystkich jej wymiarach, w tym powinna uwzględniać potrzeby starszego pokolenia.

Dla osiągnięcia celu strategicznego niezbędne jest określenie celów pośrednich i zadań realizacyjnych.

Jednym z takich celów pośrednich powinno być *tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, przede wszystkim poprzez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych*. Pociąga to za sobą potrzebę: zagwarantowania warunków sprzyjających osiągnięciu i utrzymaniu samodzielności ekonomicznej przez osoby młode oraz utrzymaniu niezależności ekonomicznej przez rodziny, zarówno w sferze edukacji, w sferze działań prozatrudnieniowych, jak i w sferze przedsiębiorczości; tworzenia warunków umożliwiających uzyskanie samodzielnego mieszkania przez osoby młode oraz pozwalających na dostosowanie warunków mieszkaniowych w miarę rozwoju rodziny; doskonalenia systemu opieki nad małym dzieckiem jako elementu umożliwiającego godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi (opieka rodziców, formy opieki zinstytucjonalizowanej); kształtowania systemu wartości prorodzinnych w społeczeństwie, szczególnie wśród osób młodych; rozwoju edukacji prorodzinnej - promowanie wartości rodzinnych i przygotowanie do życia w rodzinie.

Kolejnym celem pośrednim powinno być *tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi młodego pokolenia w rodzinie i w środowiskach pozarodzinnych, jako czynnika poprawy jakości kapitału ludzkiego*. Wymaga to wspierania rodziny w ponoszeniu kosztów utrzymania i wychowania dzieci, poszerzaniu oferty usług społecznych dla dzieci i młodzieży sprzyjających rozwojowi młodej generacji, stworzenia systemu pozwalającego na zapewnienie dostępu dzieci i młodzieży do usług społecznych na zasadzie równych szans, a także efektywnego włączenia rodziców do współpracy z placówkami wychowawczymi w procesach edukacyjnych i wychowawczych.

Jako trzeci cel operacyjny należy widzieć *pomoc rodzinom w trudnych sytuacjach: rodzinom niepełnym, wielodzietnym, obciążonym osobą niepełnosprawną*. Realizacja tego celu narzuca konieczność podjęcia kroków na rzecz: tworzenia warunków sprzyjających podejmowaniu świadomych decyzji macierzyńskich i rodzicielskich; poprawy stanu zdrowia jako czynnika ograniczającego umieralność osób w okresie aktywnego rodzicielstwa; rozwoju poradnictwa małżeńskiego jako warunku sprzyjającego utrzymaniu trwałości małżeństwa i ograniczaniu liczby rozwodów; zapewnienia warunków dla prawidłowego

realizowania funkcji ekonomicznej, opiekuńczej, wychowawczej i emocjonalnej rodziny niepełnej z dziećmi na utrzymaniu; pomocy rodzinom niepełnym w przezwyciężaniu trudności: materialnych, emocjonalnych, wychowawczo - społecznych i innych, których nie są w stanie same pokonać; tworzenia warunków sprzyjających podejmowaniu świadomych decyzji o wielodzietności (działania na rzecz świadomego rodzicielstwa i rozwoju edukacji zdrowotnej); ograniczania skali ubóstwa i zapobiegania marginalizacji rodzin wielodzietnych jako warunku zapewnienia rozwoju młodego pokolenia; stworzenia możliwości poprawy warunków mieszkaniowych sprzyjających właściwemu funkcjonowaniu rodziny; zwiększenia aktywności rodzin wielodzietnych w zakresie rozwiązywania własnych problemów; tworzenia warunków na rzecz rozwoju dzieci i młodzieży na zasadach równości szans; kształtowania pozytywnych postaw wobec wielodzietności; tworzenia warunków do większej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych jako podstawy społecznej integracji i poprawy warunków ich życia; wspierania dochodów rodzin z osobą niepełnosprawną; zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług społecznych jako warunek integracji; działania na rzecz dostosowania mieszkań do potrzeb osób niepełnosprawnych; kształtowania pozytywnych postaw wobec niepełnosprawności.

Realizacja kolejnego celu operacyjnego, jakim jest *poprawa opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem* wiąże się z koniecznością: doskonalenia czynnej opieki nad kobietą ciężarną, rodzącą i nad noworodkiem jako warunku podniesienia jakości prokreacji; działań na rzecz ograniczania zachorowań i zgonów wśród dzieci i młodzieży; a także z odbudową medycyny szkolnej i rozwojem promocji zdrowia.

W pracach programowych nad strategią polityki rodzinnej powinny być uwzględnione wyniki prognoz na temat kształtowania się w kolejnych dziesięciokach lat sytuacji demograficznej, w tym migracyjnej.

16. Ochrona praw rodziny

A. Zasiłek rodzinny

1. Sposób obliczania dochodu rodziny przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego.

Rzecznik otrzymywał skargi w sprawie interpretacji art. 5 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁷⁰³, dokonywanej przez organy administracji publicznej w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli przeciętny miesięczny dochód członków rodziny uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy w przeliczeniu na osobę nie przekracza 504 zł.

Natomiast art. 5 ust. 3 tej ustawy stanowi, że w przypadku, gdy dochód rodziny lub dochód osoby uczącej się przekracza kwotę uprawniającą daną rodzinę lub osobę uczącą się do zasiłku rodzinnego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który jest ustalany, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym. W przypadku przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym zasiłek rodzinny nie przysługuje.

Pominięcie w treści przepisu art. 5 ust. 3, po słowach „dochód rodziny”, użytego w art. 5 ust. 1 zwrotu „w przeliczeniu na osobę w rodzinie”, nie oznacza – zdaniem Rzecznika – iż w tym przypadku chodzi o sumę dochodu przypadającego na poszczególnych członków rodziny.

Stosowana przez organy administracji publicznej wykładnia art. 5 ust. 3 ustawy prowadzi do dyskryminacji rodzin wielodzietnych. Stanowi również naruszenie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, zasady równości i zasady ochrony rodziny.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁷⁰⁴ z prośbą o nadesłanie stanowiska w tej kwestii, a także rozważenie

⁷⁰³ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. 2006 r. Nr 139, poz. 992).

⁷⁰⁴ RPO-549608-XI/07 z 15 marca 2007 r.

zasadności podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku doprecyzowania budzącego wątpliwości interpretacyjne art. 5 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej stwierdził⁷⁰⁵, że argumenty wskazane przez Rzecznika należy uznać za zasadne.

Następnie Dyrektor Departamentu Świadczeń Rodzinnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁷⁰⁶, że w dniu 24 maja 2007 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym. Ustawa oczekuje obecnie na podpis Prezydenta RP.

Przedmiotem zmian jest m.in. art. 5 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przyznanie zasiłku rodzinnego pomimo przekroczenia kryterium dochodowego będzie możliwe w przypadku, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę (a nie jak dotychczas łączny dochód wszystkich członków rodziny) lub dochód osoby uczącej się przekracza kwotę uprawniającą daną rodzinę lub osobę uczącą się do zasiłku rodzinnego o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który jest ustalany. Wprowadzona zmiana jest realizacją postulatu Rzecznika.

B. Rodziny zastępcze

1. Potrzeba wprowadzenia w przepisach definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem.

Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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 na wyeliminowanie sytuacji przedstawianych w skargach do Rzecznika, w których rodzina zastępcza spokrewniona z wychowankiem np. w trzecim pokoleniu w linii

⁷⁰⁵ Pismo z 6 kwietnia 2007 r.

⁷⁰⁶ Pismo z 4 czerwca 2007 r.

⁷⁰⁷ RPO-474052-III/04 z 6 września 2007 r.

bocznej będzie uznawana za krewnych dziecka i pozbawiona będzie możliwości uzyskania podwyższonej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania wychowywanego w tej rodzinie dziecka.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁷⁰⁸, że propozycja wprowadzenia ustawowej definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, zasługuje na poparcie. Sprawa ta wymaga jednak dogłębnej analizy. Wypracowane propozycje będą mogły zostać wykorzystane w pracach nad projektem ustawy o rodzinnej opiece zastępczej.

C. Alimenty

1. Wykonywanie przez gminy zadań wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

W styczniu 2007 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała Informację o wynikach kontroli wykonywania przez gminy zadań wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, Prezes NIK wnioskował o uwzględnienie w działaniach nadzorczych resortu problematyki rzetelnego wykonywania przez komorników zadań nałożonych wymienioną wyżej ustawą. W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że Departament Wykonywania Orzeczeń i Probacji zwróci się do prezesów sądów okręgowych o przeprowadzenie lustracji kancelarii komorniczych pod kątem prawidłowości stosowania przez komorników przepisów wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym oraz przepisu art. 3 ust. 4 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych i zaliczce alimentacyjnej.

Rzecznik wystąpił⁷⁰⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o wynikach przeprowadzonej lustracji, a także o

⁷⁰⁸ Pismo z 16 października 2007 r.

⁷⁰⁹ RPO-555340-III/07 z 17 września 2007 r.

podjętych przez resort działaniach mających na celu wyeliminowanie uchybień stwierdzonych w informacji NIK.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁷¹⁰, że analiza działalności komorników sądowych w zakresie realizacji zadań i obowiązków wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej została zaplanowana na wrzesień 2007 r. Raport w tym przedmiocie zostanie przygotowany najpóźniej w II połowie października 2007 r.

W związku z powyższym Rzecznik poinformował⁷¹¹ Ministra Sprawiedliwości, że nadal oczekuje na odpowiedź w opisanej sprawie.

2. Sposób obliczenia dochodu rodziny uprawniającego do zaliczki alimentacyjnej.

Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁷¹² stanowi, iż zaliczka alimentacyjna przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 583,00 zł.

Zgodnie z gramatycznym brzmieniem art. 8 ust. 2 ustawy w przypadku, gdy dochód rodziny nie przekracza 50% kwoty uprawniającej do uzyskania zaliczki alimentacyjnej, zaliczka powinna być wypłacana w zwiększonej wysokości.

Wyliczenie wysokości zaliczki alimentacyjnej w podwyższonej wysokości przy zastosowaniu wykładni art. 8 ust. 2 ustawy dokonanej przez organy administracji publicznej powoduje rażące dysproporcje w wysokości uzyskiwanej pomocy w przeliczeniu na osobę uprawnioną, istniejące zwłaszcza między osobą samotną a osobą w rodzinie bądź osobą w rodzinie wielodzietnej. Zdaniem Rzecznika stosowana obecnie interpretacja jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa, zasadą szczególnej pomocy państwa rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a także z zasadami sprawiedliwości społecznej.

⁷¹⁰ Pismo z 2 października 2007 r.

⁷¹¹ RPO-555340-III/07 z 23 listopada 2007 r.

⁷¹² Ustawa z 22 kwietnia 2005 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 732)

Dochód rodziny, o którym mowa w art. 8 ust. 2 ustawy powinien być rozumiany jako dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie, użyty w art. 7 ust. 2 ustawy. Prowadzi to do wniosku, że kwotę zaliczki zwiększa się wówczas, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekroczy 50% kwoty 583 zł, tj. kwoty 291,50 zł.

Rzecznik zwrócił się⁷¹³ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku zmiany art. 8 ust. 2 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, wykluczającej stosowanie tej regulacji prawnej z naruszeniem powołanych standardów konstytucyjnych.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁷¹⁴, że Ministerstwo dostrzegło sygnalizowany problem i już w 2005 r. przygotowało nowelizację ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej doprecyzowującą powyższy przepis. Prace nad nowelizacją zostały zawieszono ze względu na podjęte w Sejmie prace nad przywróceniem funduszu alimentacyjnego. W dniu 7 września 2007 r. została uchwalona ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, która z dniem 1 października 2008 r. uchyla ustawę o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. W związku z powyższym wprowadzanie krótkoterminowych rozwiązań w tym zakresie wydaje się zbędne.

D. Placówki opiekuńczo-wychowawcze

1. Nadużywanie umieszczania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych.

Na podstawie art. 9 ust. 4 w związku z art. 12 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich dokonano w Biurze RPO analizy dokumentacji pobytu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych w latach 2004-2006.

Wyniki analizy zebranych informacji wskazują na liczne nieprawidłowości. Przymusowe umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym

⁷¹³ RPO-569349-III/07 z 23 listopada 2007 r.

⁷¹⁴ Pismo z 19 grudnia 2007 r.

jest okolicznością szczególną, wymagającą precyzyjnego przestrzegania przepisów, gdyż jest to ingerencja w podstawowe prawa i wolności człowieka. Wobec wychowanków placówek pozbawionych bezpośredniej opieki rodziców państwo ma szczególny obowiązek ochrony ich praw. W praktyce jednak umieszczenie dziecka w szpitalu psychiatrycznym niejednokrotnie jest traktowane niemal jak dodatkowy „środek wychowawczy”.

Rzecznik przedstawił⁷¹⁵ Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej wyniki analizy dokonanej na podstawie danych z 16 województw, z 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.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁷¹⁶, że po zapoznaniu się z materiałem przesłanym przez Rzecznika, Ministerstwo wystosowało pismo z zaleceniami do dyrektorów Wydziałów Polityki Społecznej wszystkich Urzędów Wojewódzkich. Mają oni zobowiązać dyrektorów wszystkich całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych w województwie do stałego informowania o każdym przypadku umieszczenia dziecka w szpitalu psychiatrycznym. W trakcie kontroli w placówce szczególnie dokładnie należy sprawdzać dokumenty dzieci, które były już kierowane do szpitala psychiatrycznego. W piśmie zobowiązano do zorganizowania szkoleń dla dyrektorów placówek na temat zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży z udziałem lekarza psychiatry, psychologa klinicznego oraz prawnika.

E. Reakcje na wystąpienia z 2006 r.

1. Brak uprawnienia do zaliczki alimentacyjnej osoby uczącej się, która uzyskała wyrok sądu orzekający alimenty po osiągnięciu pełnoletniości.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie⁷¹⁷ w sprawie wniosku⁷¹⁸ Rzecznika, ze względu na zbędność orzekania. Zarzuty

⁷¹⁵ RPO-533352-XI/06 z 25 lipca 2007 r.

⁷¹⁶ Pismo z 6 września 2007 r.

⁷¹⁷ Postanowienie z dnia 9 lipca 2007 r., sygn. akt K 32/06

⁷¹⁸ RPO-518786-XI/05 z 19 września 2006 r. – por. Informacja RPO za 2006 r. – str. 221

sformułowane we wniosku straciły na aktualności z powodu zmiany stanu prawnego. Ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym, która weszła w życie 6 lipca 2007 r., inaczej definiuje pojęcie „osoby uprawnionej”.

17. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Likwidacja barier pomiędzy niepełnosprawnymi, a pełnosprawnymi należy do szczególnych obowiązków demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Z listów trafiających do Rzecznika wynika, że zarówno obowiązujące przepisy ustawowe, jak i wykonawcze nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji osób niepełnosprawnych, zauważalnej przy zatrudnianiu osoby niepełnosprawnej, zabezpieczeniu jej konkurencyjności na rynku pracy. Osoba niepełnosprawna ma zasadnicze trudności w uczestniczeniu w życiu publicznym, w korzystaniu z dóbr kultury, w dostępie do komunikacji. Stworzenie właściwych warunków prawnych i finansowych dla realizacji konstytucyjnej zasady równości jest obowiązkiem władz centralnych, natomiast zlikwidowanie przejawów faktycznej dyskryminacji osób niepełnosprawnych jest przede wszystkim zadaniem samorządu terytorialnego.

1. Potrzeba ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło 13 grudnia 2006 r. nową Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych. Tekst Konwencji został ustalony w porozumieniu z organizacjami społecznymi zrzeszającymi osoby niepełnosprawne oraz ich rodziny i bliskich. Konwencja swoim zakresem obejmuje nie tylko osoby niepełnosprawne fizycznie, lecz także osoby niepełnosprawne intelektualnie, zajmuje się ich zdrowiem, edukacją, dostępem do usług i budynków, prawami politycznymi i socjalnymi. Stanowi istotny krok na drodze likwidowania dyskryminacji i poprawiania bytu 650 mln osób niepełnosprawnych na świecie, z których około 5,5 mln. mieszka w Polsce. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷¹⁹ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z wnioskiem o podjęcie prac przygotowawczych w celu jak najszybszej

⁷¹⁹ RPO-548865-X/07 z 23 stycznia 2007 r.

ratyfikacji niniejszej Konwencji przez Prezydenta RP i wcielenia w życie jej postanowień.

Zgodnie z odpowiedzią⁷²⁰ Pełnomocnika w dniu 30 marca 2007 r. Konwencję podpisała Komisja Europejska i szereg innych państw UE, również Polska. Oznaczało to nie tylko poparcie Polski dla respektowania praw osób niepełnosprawnych i zasad zapisanych w Konwencji, ale stanowi też wyraz woli politycznej dla przyszłej ratyfikacji. Z informacji Pełnomocnika Rządu wynika, że wstępne analizy ustawodawstwa krajowego wskazują na to, że znaczna część postanowień Konwencji znajduje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym. Jednak przed podjęciem decyzji w sprawie ratyfikacji konieczne będzie przeprowadzenie wnikliwego przeglądu ustawodawstwa krajowego w celu dokładnego określenia zmian niezbędnych dla uzyskania pełnej zgodności prawa krajowego z postanowieniami Konwencji.

2. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

Rok 2007 nazwany został Rokiem Równych Szans. Rozszerzenie zatrudnienia na osoby niepełnosprawne, usuwanie barier architektonicznych, stosowanie systemu Braille'a tam, gdzie to jest możliwe, jest potrzebą humanitarną i wyznacznikiem cywilizacyjnego postępu. Dlatego tak bardzo istotne jest wypracowanie i propagowanie programu zwalczania barier, stworzenie stabilnego systemu zachęt finansowych dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, a przede wszystkim stabilizacja regulacji prawnych w tym zakresie. Praca jest dla osób niepełnosprawnych jedną z najważniejszych form rehabilitacji, podnosi poczucie wartości a także mobilizuje do podejmowania różnych form aktywności społecznej.

W 2007 r. Rzecznik zwrócił się⁷²¹ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o przedstawienie analizy skuteczności rozwiązań ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷²². Miały one przyczynić się do osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych i

⁷²⁰ Pismo z 30 stycznia 2007 r.

⁷²¹ RPO-561651-III/07 z 21 czerwca 2007 r.

⁷²² Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.)

podniesienia jakości ich życia poprzez m. in. integrację zawodową i społeczną.

Pełnomocnik Rządu poinformował⁷²³, że mimo istnienia silnych ustawowych zachęt kierowanych do pracodawców i dotkliwych sankcji za niezatrudnianie osób niepełnosprawnych, rynek pracy nie jest zainteresowany w wystarczającym stopniu ich zatrudnianiem. Niezadowalająca sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy a także skomplikowany i niejasny system prawny, niska skuteczność obecnie stosowanych rozwiązań, potrzeba zapewnienia spójności krajowych rozwiązań z polityką Unii Europejskiej, były przesłankami do podjęcia prac nad założeniami do nowego systemu wspierania osób niepełnosprawnych. W przypadku rynku pracy nastąpi skierowanie wsparcia bezpośrednio do osób niepełnosprawnych, co umożliwi szerszy udział tych osób w otwartym rynku pracy. Oznaczać to będzie odchodzenie od dotychczasowego ujęcia zatrudnienia chronionego, które powinno być zarezerwowane dla grupy osób z najwyższym stopniem niepełnosprawności.

3. Utrudnienia w dostępie osób niepełnosprawnych do budynków sądów.

W 2007 r. do Rzecznika wpływały skargi osób niepełnosprawnych, w których sygnalizowały występujące przeszkody natury technicznej utrudniające, a nawet uniemożliwiające im dostanie się do budynku sądu oraz przebywanie w nim. Przeszkody te polegają na braku wyznaczonych miejsc parkingowych, podjazdów, pochylni oraz podnośników do transportu urządzeń, ułatwiających transport niepełnosprawnych, jak również niedostosowanej do ich potrzeb infrastruktury budynków.

Rzecznik zwrócił się⁷²⁴ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, jakie podjęto działania w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości normalnego dostępu do budynków sądowych.

⁷²³ Pismo z 18 lipca 2007 r.

⁷²⁴ RPO-482678-II/05 z 12 marca 2007 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁷²⁵, że jednostki resortu sprawiedliwości w dużej części zlokalizowane są w obiektach wybudowanych przed II wojną światową, będących pod ochroną konserwatora zabytków, gdzie wprowadzenie zmian mających na celu usunięcie barier architektonicznych napotyka na znaczne trudności i ograniczenia. Obiekty nowo wybudowane nie posiadają już barier architektonicznych. Natomiast w powstałych obiektach bariery architektoniczne są systematycznie likwidowane w takim stopniu, na jaki pozwalają konserwatorzy zabytków, architekci miejscy i układy konstrukcyjne budynków.

4. Wysokie koszty uzyskania przez osoby niepełnosprawne uprawnień do kierowania pojazdem mechanicznym.

Rzecznik zasygnalizował⁷²⁶ Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej problem znacznie wyższych obciążeń osób niepełnosprawnych kosztami związanymi z uzyskaniem uprawnień do kierowania pojazdem mechanicznym, aniżeli osób zdrowych. Osoby niepełnosprawne otrzymują prawo jazdy na czas określony, w związku z czym zmuszone są ponosić co 5 lat dodatkowe wydatki na badania lekarskie, wydanie nowego prawa jazdy, fotografii. Cena za kurs prawa jazdy jest prawie dwukrotnie wyższa od ceny kursu dla osób pełnosprawnych. Wynika to z konieczności poniesienia wysokich nakładów finansowych przez ośrodki prowadzące kursy prawa jazdy na dostosowanie samochodu do potrzeb osób niepełnosprawnych bez możliwości dofinansowania z PFRON. Rzecznik zwrócił się z prośbą o podjęcie decyzji o dofinansowaniu niepełnosprawnym zdobywania uprawnień do kierowania pojazdem mechanicznym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁷²⁷, że Rada Nadzorcza Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych uchwałą⁷²⁸ zatwierdziła pilotażowy program „Sprawny dojazd – pomoc w nabyciu przez osoby niepełnosprawne

⁷²⁵ Pismo z 25 kwietnia 2007 r.

⁷²⁶ RPO-555765-VI/07 z 21 maja 2007 r.

⁷²⁷ Pismo z 18 lipca 2007 r.

⁷²⁸ Uchwała Nr 7/2007 z 4 czerwca 2007 r.

samochodu osobowego oraz w uzyskaniu prawa jazdy kategorii B.” Pilotaż będzie realizowany do końca 2009 r. Pozwoli to nie tylko zmniejszyć koszty związane z uzyskaniem przez osoby niepełnosprawne uprawnień do kierowania pojazdami, ale przede wszystkim w istotny sposób wpłynie na proces likwidacji ograniczeń funkcjonalnych jakie niesie ze sobą niepełnosprawność.

5. Umożliwienie osobom niepełnosprawnym przebywania w obiektach użyteczności publicznej z psem towarzyszącym.

W 2007 r. w wyniku akcji prasowej niektóre urzędy umożliwiły osobom niepełnosprawnym wejście do budynków urzędów z psem towarzyszącym. Nie jest to jednak praktyka powszechna i osoby te stale napotykają na trudności w załatwianiu swych spraw. Urzędy, banki, centra handlowe, sklepy itp. w większości wypadków pozostają niedostępne dla tych osób. Pozwolenie na wejście z psem pozostawione jest najczęściej dobrej woli personelu i pracowników ochrony obiektu. Posiadanie psa przewodnika lub psa asystenta ma ograniczyć skutki niepełnosprawności i pomóc w pokonywaniu różnego rodzaju barier, utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie. Brak jest jednak normy prawnej, zobowiązującej właścicieli i zarządców obiektów publicznych do umożliwienia osobie niepełnosprawnej wejścia i przebywania z tym psem na terenie obiektu.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁷²⁹ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych o zainicjowanie działań legislacyjnych, mających na celu przyznanie tym osobom uprawnień do przebywania w obiektach użyteczności publicznej z psami przewodnikami i psami asystentami.

W odpowiedzi poinformowano⁷³⁰ Rzecznika, że we współpracy z Marszałkiem Sejmu podjęto prace nad przygotowaniem projektu nowelizacji przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷³¹. W założeniach do projektu przyjęto, że osoby niepełnosprawne będą miały prawo wstępu z psem

⁷²⁹ RPO-560074-X/07 z 5 czerwca 2007 r.

⁷³⁰ Pismo z 7 sierpnia 2007 r.

⁷³¹ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 776 z późn.zm.)

przewodnikiem lub psem asystentem do obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności, w szczególności do urzędów, placówek handlowych, gastronomicznych, zakładów opieki zdrowotnej i opieki społecznej, szkół i placówek wychowawczych oraz placówek kulturalno-oświatowych.

6. Przewóz osób niepełnosprawnych przez przewoźników lotniczych.

W związku z koniecznością stosowania w Polsce regulacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą⁷³², Rzecznik zwrócił się⁷³³ do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z prośbą o udzielenie informacji, w jakim stopniu polscy przewoźnicy oraz porty lotnicze są przygotowane do stosowania tych przepisów i czy zdarzały się sytuacje odmowy przewozu osoby niepełnosprawnej przez przewoźników lądujących na polskich lotniskach. Rzecznik oczekuje na stanowisko Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

7. Nieprawidłowe procedury wypłaty rent dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.

W 2005 r. Rzecznik wniósł⁷³⁴ do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności § 43 pkt 2 i pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń⁷³⁵, w zakresie, w jakim przepisy te mogą być stosowane do osób innych niż małoletni, którzy nie mają przedstawiciela ustawowego oraz do opiekunów faktycznych tych osób, z art. 31, art. 32 ust. 1 oraz art. 30 Konstytucji.

Do Rzecznika wpływały liczne skargi rodziców osób z niepełnosprawnością intelektualną dotyczące stosowanej przez jednostki ZUS praktyki wypłat rent dla ich dzieci. Praktyka ta, odmienna od stosowanej wówczas, gdy renty socjalne były wypłacane przez ośrodki

⁷³² Rozporządzenie WE nr 1107/2006 z 5 lipca 2006 r. (Dz.U. UEL 204 z dnia 26 lipca 2006 r.)

⁷³³ RPO-564712-I/07 z 30 lipca 2007 r.

⁷³⁴ RPO-414315-XI/02 z 27 października 2005 r., Informacja RPO za 2005 r., str.140-141.

⁷³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r., (Dz.U. Nr 10, poz. 49).

pomocy społecznej, odbierana była przez rodziców sprawujących faktyczną opiekę nad pełnoletnimi, niepełnosprawnymi dziećmi, jako przymuszanie do inicjowania sądowych procedur ubezwłasnowolnienia swych dzieci.

Trybunał Konstytucyjny orzekł⁷³⁶, że paragraf 43 ust. 2 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń w zakresie, w jakim przepisy te odnoszą się do wypłat renty socjalnej z powodu niepełnosprawności umysłowej osobom pełnoletnim, które nie mają przedstawiciela ustawowego oraz w zakresie, w jakim odnoszą się do opiekunów faktycznych tych osób i do organów administracji państwowej stopnia podstawowego zobowiązanych przez organ rentowy do wystąpienia do sądu o ustanowienie opiekuna lub kuratora dla osoby uprawnionej do renty, są niezgodne z art. 30 i art. 31 w związku z art. 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, iż po uprzednim ustawowym określeniu zasad stanowiących wytyczne do wydania rozporządzenia skutkiem wyroku powinna być nowa, zgodna z zasadami konstytucyjnymi, regulacja prawna.

Utrzymywanie niekonstytucyjnych unormowań prawnych stanowić może nie tylko źródło zakłóceń w obrocie prawnym, ale przede wszystkim poważne zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷³⁷ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o informacje na temat projektowanych działań legislacyjnych zmierzających do wykonania wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego

8. Brak dostępnych informacji o zwolnieniu z podatku od czynności cywilnoprawnej przysługującym osobom niepełnosprawnym.

Rzecznik – po rozpoznaniu skargi osoby niepełnosprawnej – zwrócił się⁷³⁸ do Ministra Finansów o uzupełnienie informacji o podatku od

⁷³⁶ Wyrok TK z 6 listopada 2007 r. (sygn. akt U 8/05).

⁷³⁷ RPO-414315-III/02 z 5 grudnia 2007 r.

⁷³⁸ RPO-571970-VI/07 z 22 listopada 2007 r.

czynności cywilnoprawnych zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów o adnotację dotyczącą zwolnienia przysługującego osobom niepełnosprawnym. Stosownie do art. 8 pkt 6 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnej⁷³⁹ zwolnione są od tego podatku osoby nabywające na własne potrzeby sprzęt rehabilitacyjny, wózki inwalidzkie, motorowery, motocykle lub samochody osobowe, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, zaliczone do grupy osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności bez względu na rodzaj schorzenia, oraz osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności w związku ze schorzeniem narządów ruchu. Rzecznik postulował, aby informacja o tym zwolnieniu była udostępniana w urzędach skarbowych w formie pisemnej.

Minister Finansów⁷⁴⁰ poinformował o uzupełnieniu informatora dotyczącego podatku od czynności cywilnoprawnych o adnotację o zwolnieniu od tego podatku przysługującym osobom niepełnosprawnym. Ustosunkowując się do postulatu udostępniania informacji w formie pisemnej w urzędach skarbowych stwierdził, że wobec rozwoju środków komunikacji elektronicznej, udostępnianie informacji w formie pisemnej wydaje się nieuzasadnione z uwagi na nieskomplikowany i krótki przepis prawa normujący powyższe zwolnienie. Dodatkowo wskazał na koszty takiego działania. Podkreślił również, że dostęp do informacji ułatwiają funkcjonujące w urzędach skarbowych punkty obsługi podatników, zaś ogólne informacje z zakresu prawa podatkowego udziela telefonicznie Krajowa Informacja Podatkowa.

⁷³⁹ Ustawa z 9 września 2000 r., (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450).

⁷⁴⁰ Odpowiedź z 18 grudnia 2007 r.

18. Prawo do nauki

A. Prawa ucznia

1. Odmowa przyjęcia do gimnazjum chłopca cierpiącego na hemofilię.

W artykule prasowym⁷⁴¹ opisano przypadek odmowy przyjęcia do gimnazjum chłopca cierpiącego na hemofilię. Odmowy dokonano wbrew opinii lekarza specjalisty prowadzącego leczenie dziecka oraz opinii pielęgniarki szkolnej. Jednocześnie dyrektor nadzoru pedagogicznego Kuratorium Oświaty zażądał od rodziców dziecka pisemnego poinformowania o sprawie, co miało być dopiero warunkiem zbadania sprawy i wydania decyzji w ciągu miesiąca.

Rzecznik w swoim wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej wskazał⁷⁴², że chorzy na hemofilię podlegają opiece regionalnej Poradni Specjalistycznej Skaz Krwotocznych/Hematologicznej, która, w przypadku uczniów, wydaje zalecenia dla szkoły dotyczące możliwości lub ograniczenia uczestniczenia dziecka w zajęciach sportowych, nauczania indywidualnego w domu oraz 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, znane są również zalecenia lekarzy specjalistów odnośnie do warunków zapewnienia tym dzieciom opieki w szkole. Według danych uzyskanych przez Rzecznika, w wielu szkołach w Polsce dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi związanymi z hemofilią były dotychczas otoczone właściwą opieką pedagogiczną i medyczną. Rzecznik zwrócił się o podjęcie stosownych działań w celu załatwienia sprawy z korzyścią dla dziecka i jego rodziców.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁷⁴³, że przepisy prawa oświatowego umożliwiają dzieciom

⁷⁴¹ „Gazeta Wyborcza” z 19 lipca 2007 r.

⁷⁴² RPO-564289-XI/07 z 24 lipca 2007 r.

⁷⁴³ Pismo z 1 sierpnia 2007 r.

przewlekłe chorym, w tym chorym na hemofilię, dostosowanie procesu kształcenia do ich potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych. Dzieciom przewlekłe chorym, którym stan zdrowia utrudnia lub uniemożliwia uczęszczanie do szkoły, stwarza się warunki realizowania obowiązku szkolnego w zakładach opieki zdrowotnej lub na podstawie orzeczenia o potrzebie indywidualnego nauczania dyrektor szkoły organizuje indywidualne nauczania w szczególności w miejscu pobytu tego dziecka (w domu rodzinnym). W przeciwieństwie do uczniów niepełnosprawnych, zakwalifikowanych do kształcenia specjalnego, uczniowie przewlekłe chorzy uczęszczający do szkół ogólnodostępnych, nie wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki i wprowadzania innych niż dla 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.

Minister Edukacji Narodowej zleci wszystkim kuratorom oświaty zintensyfikowanie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego prowadzącymi szkoły i placówki, w zakresie zaspokajania potrzeb uczniów przewlekłe chorych w szkołach.

2. Odmowa uczennicy chorej na cukrzycę zdawania egzaminu maturalnego razem z rówieśnikami.

Rzecznik zainteresował się sprawą maturzystki, której dyrekcja liceum odmówiła prawa do wniesienia na salę w czasie pisemnych egzaminów maturalnych glukometru, mimo iż chora na cukrzycę uczennica zmuszona jest do częstej kontroli poziomu cukru we krwi. Maturzystce zaproponowano wystąpienie o możliwość zdawania egzaminu pisemnego w osobnej sali, przed specjalnie powołaną komisją. Mogłoby to jednak stanowić dla niej dodatkowe obciążenie psychiczne. Sytuacja ta stanowi przykład dyskryminacji ucznia ze względu na stan zdrowia i pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego oraz konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Dyrekcja liceum oraz Okręgowa Komisja Egzaminacyjna brak zgody na zdawanie przez uczennicę egzaminu pisemnego razem z innymi maturzystami uzasadniała obawą, iż dopuszczenie jej do zdawania na zasadach ogólnych może doprowadzić do odwołań innych uczniów, a w konsekwencji do unieważnienia egzaminu.

Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁴ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o podjęcie interwencji na rzecz wycofania się dyrekcji liceum oraz OKE z dyskryminacyjnych praktyk, a także o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do rozporządzenia MENiS w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych⁷⁴⁵ regulacji, które jednoznacznie określiłyby zasady uczestnictwa w egzaminach osób chorych lub czasowo niesprawnych, z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁴⁶ Rzecznika, że za organizację i przebieg egzaminu maturalnego w danej szkole odpowiada dyrektor szkoły. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, 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 przeszkód prawnych, aby uczennica chora na cukrzycę pisała egzamin maturalny razem z innymi zdającymi, w tej samej sali. Jednocześnie obiecano, że zgłoszony problem zostanie z należytą powagą rozważony. Ponieważ do końca roku Rzecznik nie został poinformowany o podjęciu działań legislacyjnych ponownie zwrócił się⁷⁴⁷ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o podjęcie stosownych kroków.

⁷⁴⁴ RPO-556682-X/07 z 16 kwietnia 2007 r.

⁷⁴⁵ Rozporządzenie z 7 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 2046 ze zm.).

⁷⁴⁶ Pismo z 15 maja 2007 r.

⁷⁴⁷ RPO-556682-X/07 z 20 grudnia 2007 r.

3. *Wprowadzenie obowiązkowych strojów jednolitych „mundurków” w szkołach podstawowych i gimnazjach.*

Wprowadzenie do szkół obowiązkowych strojów jednolitych wywołało ożywioną debatę publiczną i budziło w polskim społeczeństwie wiele kontrowersji.

Uzasadnieniem zmian w ustawie o systemie oświaty wprowadzających tzw. „mundurki” była chęć obudzenia wśród uczniów poczucia wspólnoty, równości, solidarności, ale przede wszystkim zniwelowanie różnic w sytuacji materialnej poszczególnych uczniów. Tymczasem publikacje prasowe jakie pojawiły się na przełomie czerwca i lipca⁷⁴⁸ opisywały sytuacje wskazujące, że w niektórych szkołach rodzicom uczniów proponowane były różne wersje mundurków, często w różnych cenach. Wprowadzenie w szkole zróżnicowanych cen strojów spowoduje zdaniem Rzecznika uwypuklenie różnic między uczniami i będzie przejawem dyskryminacji właśnie ze względu na ich sytuację materialną. Konieczność wyboru tańszego z kilku zaproponowanych przez szkołę rozwiązań jest znacznie bardziej widoczną oznaką statusu materialnego ucznia, niż ma to miejsce w przypadku nieujednoliconych strojów noszonych przez dzieci dotychczas. Wzbudziło to uzasadnione wątpliwości Rzecznika w kontekście zasady równości (art. 32 Konstytucji) oraz poszanowania godności ludzkiej (art. 30). Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁹ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie wprowadzenia w szkołach kilku wersji strojów jednolitych oraz o poinformowanie, jak wygląda realizacja rządowego projektu dofinansowania zakupu strojów jednolitych i czy przewidziane dofinansowanie jest wystarczające.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁷⁵⁰, że wprowadzając, zgodnie z art. 64a ustawy o systemie oświaty, obowiązek noszenia na terenie publicznej szkoły podstawowej i publicznego gimnazjum jednolitych strojów przez uczniów ustawodawca kierował się przede wszystkim walorem wychowawczym. Sekretarz Stanu w MEN podkreślił, że Prezes Rady Ministrów podpisał uchwałę i

⁷⁴⁸ „Dziennik” z 23 czerwca 2007 r., „Gazeta Wyborcza” z 1 lipca 2007 r.

⁷⁴⁹ RPO-563151-I/07 z 25 lipca 2007 r.

⁷⁵⁰ Pismo z 6 września 2007 r.

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 o pomocy społecznej⁷⁵¹, tj. 351 zł. Środki na dofinansowanie zakupu jednolitego stroju, w wysokości 50 zł., otrzyma każdy uczeń spełniający kryteria wskazane w programie. 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 o świadczeniach rodzinnych⁷⁵². W ramach tego systemu rodziny mogą korzystać z dodatku do zasiłku rodzinnego 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.

4. Nadmierne obciążenia uczniów tornistrami i plecakami.

Mimo toczonej od lat dyskusji na temat nadmiernego obciążenia uczniów noszeniem tornistrów i plecaków nie zostały podjęte stosowne działania legislacyjne i nadal nie wprowadzono normy określającej dopuszczalny ciężar tornistrów i plecaków noszonych przez uczniów.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym⁷⁵³, 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 i plecaków noszonych przez uczniów klas I-III szkół podstawowych. Wyniki badań przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Sanitarną wskazują, że 44,2% uczniów szkół

⁷⁵¹ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

⁷⁵² Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.).

⁷⁵³ Rozporządzenie z 1 grudnia 1990 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 500 ze zm.).

miejskich i 37,7% uczniów szkół wiejskich dźwiga tornistry lub plecaki o ciężarze przekraczającym 3 kg.

Zdaniem Rzecznika konieczne 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 sposoby rozwiązania problemu w poszczególnych typach szkół.

Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁴ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie oraz do Ministra Zdrowia o wskazanie podstawy prawnej, treści i stanu realizacji standardów obowiązujących w zakresie profilaktyki i leczenia wad postawy wśród dzieci, jak również o przekazanie informacji na temat realizowanych programów zapobiegających występowaniu i ograniczających trwałe następstwa zdrowotne wad postawy.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁷⁵⁵, że Ministerstwo wielokrotnie przypominało o poruszonym przez Rzecznika problemie podczas narad z kuratorami oświaty. Jednocześnie poinformował o podjętych pracach nad systemem jakości podręczników szkolnych. W ramach tych prac określone zostaną warunki, jakie będzie musiał spełniać podręcznik, aby mógł zostać dopuszczony do użytku szkolnego. Jednym z warunków jest m.in. ciężar książki.

Jednocześnie stwierdzono, że nie ma delegacji ustawowej umożliwiającej wprowadzenie przez Ministra Edukacji Narodowej regulacji prawnych, które unormowałyby dopuszczalne obciążenie plecaków szkolnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował⁷⁵⁶, że szczegółowy zakres profilaktycznych świadczeń opieki zdrowotnej oraz terminy ich przeprowadzania u dzieci i młodzieży określone są w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie zakresu świadczeń opieki zdrowotnej, w tym badań przesiewowych oraz okresów, w których te

⁷⁵⁴ RPO-570108-I/07 z 3 października 2007 r.

⁷⁵⁵ Pismo z 19 października 2007 r.

⁷⁵⁶ Pismo z 23 października 2007 r.

badania są przeprowadzane⁷⁵⁷ oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą⁷⁵⁸. Świadczenia określone w tych rozporządzeniach finansowane są ze środków publicznych. Minister poinformował, że można rozważyć wprowadzenie postulowanych przez Rzecznika regulacji prawnych poprzez wprowadzenie stosownych rozwiązań do rozporządzenia MENiS w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, ale z uwagi na trudności w określeniu adresata takich przepisów (dzieci, rodzice, nauczyciele) problematyczne byłoby egzekwowanie takiej normy. Ponadto stwierdził, że w Polsce dotychczas nie przeprowadzono badań dotyczących dopuszczalnych norm obciążenia tornistrami lub plecakami dzieci w wieku szkolnym. Istnieje zatem 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 pojawiły się zasadnicze wątpliwości. Skala problemu zdaje się narzucać potrzebę potraktowania działań zaradczych jako ważnego zadania polityki edukacyjnej i zdrowotnej państwa, a jednocześnie przy współpracy obu Ministerstw istnieją możliwości prawnego uregulowania dopuszczalnych ciężarów noszonych przez dzieci w wieku szkolnym. Dlatego też Rzecznik ponownie zwrócił się⁷⁵⁹ do Ministra Zdrowia i Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o podjęcie odpowiednich działań w celu rozwiązania poruszanych problemów.

5. Konieczność wprowadzenia podręczników pisanych językiem Braille'a.

W artykule prasowym⁷⁶⁰ poruszono problem braku aktualnych podręczników pisanych językiem Braille'a oraz powiększoną czcionką, z których mogliby korzystać uczniowie niewidomi i niedowidzący. Ma to

⁷⁵⁷ Rozporządzenie z 21 grudnia 2004 r. (Dz.U. Nr 276, poz. 2740).

⁷⁵⁸ Rozporządzenie z 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. Nr 282, poz. 2814).

⁷⁵⁹ RPO-570108-I/07 z 14 grudnia 2007 r.

⁷⁶⁰ „Gazeta Wyborcza” z 16 października 2007 r. „Niewidomi uczniowie czekają na podręczniki.”

szczególne znacznie dla uczniów przygotowujących się do egzaminów maturalnych. Sytuacja opisana w artykule dotyczy realizacji przepisu art. 71d ustawy o systemie oświaty⁷⁶¹.

Rzecznik zwrócił się⁷⁶² do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej o podjęcie niezbędnych kroków zmierzających do rozwiązania tego problemu i poinformowanie o podjętych w tej sprawie działaniach.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁶³ Rzecznika, że do 2004 r. Ministerstwo zwyczajowo finansowało zakup podręczników szkolnych dla uczniów niepełnosprawnych: z upośledzeniem umysłowym, niewidomych, słabo widzących i niesłyszących. Na podstawie znowelizowanego w 2004 r. przepisu art. 71 d ustawy o systemie oświaty, podręczniki te są dofinansowywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.

W 2001 r. weszła w życie podstawa programowa kształcenia ogólnego, w poszczególnych typach szkół, do której trzeba było wydać nowe podręczniki szkolne⁷⁶⁴, które następnie trzeba było zaadoptować na Braille'a i druk powiększony z przeznaczeniem dla uczniów niewidomych i słabo widzących.

Z różnych względów, również ekonomicznych (koszt jednego egzemplarza podręcznika 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.

Do końca listopada 2007 r. zakupiono wszystkie podręczniki do szkoły podstawowej. Do gimnazjum brakuje jedynie podręcznika do muzyki. Rozpoczęto druk podręczników do szkół ponadgimnazjalnych. Zakupiono 15 tytułów podręczników Braille'owskich i 12 tytułów w powiększonym druku. W marcu 2008 r. powinien zakończyć się przetarg

⁷⁶¹ Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

⁷⁶² RPO-571999-I/07 z 29 października 2007 r.

⁷⁶³ Pismo z 12 listopada 2007 r.

⁷⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 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.).

na adaptację, druk i dystrybucję 22 tytułów podręczników w wersji Braille'owskiej i 26 tytułów podręczników w powiększonym druku przeznaczonych do szkół ponadpodstawowych.

B. Religia w szkole

1. Nauka religii w szkole.

W dniu 1 września 2007 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych.⁷⁶⁵ 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. W pełni respektowane powinny być także przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach.⁷⁶⁶ Nauczanie religii powinno odbywać się na podstawie programów opracowanych i zatwierdzonych przez właściwe władze kościołów i innych związków wyznaniowych. Powinny być one tak ułożone, aby były rzeczywistym przekazywaniem wiedzy o danej religii z poszanowaniem wierzących różnych wyznań lub niewierzących. Dlatego też konieczne jest zapewnienie właściwego doboru kadry nauczającej tak, aby te zasady były respektowane. Rzecznik wystąpił⁷⁶⁷ do Ministra Edukacji Narodowej i wyraził oczekiwanie, że prowadzenie lekcji, jak i sprawowanie nadzoru nad realizacją programów nauczania będzie odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami, w duchu konstytucyjnie zagwarantowanej zasady wolności sumienia i religii, z pełnym poszanowaniem zasad tolerancji.

Minister Edukacji Narodowej poinformował⁷⁶⁸, że opracowanie i zatwierdzenie programów nauczania religii leży w kompetencjach władz zwierzchnich kościołów i związków wyznaniowych. Programy te są

⁷⁶⁵ Rozporządzenie z 13 lipca 2007 r. (Dz.U. Nr 130, poz. 906).

⁷⁶⁶ Rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 156 z późn. zm.).

⁷⁶⁷ RPO-568110-I/07 z 4 września 2007 r.

⁷⁶⁸ Pismo z 25 września 2007 r.

przedstawiane Ministrowi Edukacji Narodowej do wiadomości. Z uzyskanych informacji wynika, że żadne kuratorium oświaty nie otrzymało skarg ani sygnałów o uchylaniu się przez szkołę lub organ prowadzący od zorganizowania zajęć z etyki. Trzy kuratoria zasygnalizowały nieliczne przypadki (około 10 w skali kraju) niezorganizowania zajęć z etyki, z uwagi na fakt, że zgłoszenia dotyczyły niewielkiej liczby uczniów. W tych przypadkach podjęto działania w sprawie utworzenia grup międzyszkolnych. Główne przyczyny uniemożliwiające zapewnienie każdemu zainteresowanemu uczniowi udział w zajęciach z etyki to, według kuratorów oświaty, późny termin wejścia w życie przepisów zmieniających zasadę liczenia średniej ocen, oraz konieczność podjęcia przez dyrektorów szkół dodatkowych działań organizacyjnych na początku roku szkolnego. Występują też trudności organizacyjne z powodu małej liczby zainteresowanych uczniów.

Sprawa jest monitorowana przez Rzecznika.

2. Lekcje religii dla uczniów należących do innych kościołów i związków wyznaniowych niż Kościół rzymskokatolicki.

Z listów skierowanych do Rzecznika wynikało, iż 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 był realizowany. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych szkołach i przedszkolach⁷⁶⁹, instytucje te mają obowiązek zorganizowania lekcji religii dla grupy nie mniejszej niż siedmiu uczniów. Dla mniejszej liczby uczniów lekcje religii powinny być organizowane w grupach międzyklasowych lub międzyoddziałowych. Natomiast ust. 2 tego przepisu stanowi, że jeżeli w przedszkolu lub szkole na naukę religii danego wyznania zgłosi się mniej niż siedmiu uczniów, organ prowadzący przedszkole lub szkołę, w porozumieniu z właściwym kościołem lub związkiem wyznaniowym organizuje naukę religii w grupie międzyszkolnej lub w pozaszkolnym punkcie katechetycznym. Nie

⁷⁶⁹ Rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 155 z późn. zm.).

dotyczy to dużych skupisk wiernych danego wyznania, ale przypadków, gdy liczba uczniów, 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 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. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁰ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁷⁷¹, że warunkiem zorganizowania nauki religii lub wyznania reprezentowanego przez kościół lub związek wyznaniowy o uregulowanej w Rzeczypospolitej Polskiej sytuacji prawnej jest zachowanie warunków wynikających z art. 12 ustawy o systemie oświaty⁷⁷², 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. Nie wszystkie kościoły lub związki zawodowe 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 w szkole lub w grupie międzyszkolnej. Umożliwi to wszystkim zainteresowanym uczniom otrzymanie oceny z przedmiotu religia/etyka na świadectwie szkolnym oraz wliczanie jej do średniej ocen.

⁷⁷⁰ RPO-568816-I/07 z 26 września 2007 r.

⁷⁷¹ Pismo z 4 października 2007 r.

⁷⁷² Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572).

C. Realizacja obowiązku szkolnego

1. Realizacja obowiązku nauki do 18 roku życia.

W 2007 r. Rzecznik kontynuował działania na rzecz stworzenia pełnego systemu informacji o realizacji obowiązku szkolnego i nauki. Mimo wprowadzenia systemu statystyki oświatowej, realizacja obowiązku szkolnego i nauki nadal była niepełna i mało skuteczna. Stosowane środki dyscyplinujące rodziców są nieskuteczne (grzywny) lub niekorzystne z uwagi na szanse edukacyjne dzieci (skierowanie sprawy do sądu rodzinnego). Według danych z Ministerstwa Edukacji Narodowej, 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 stanowiącego, że nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁷³ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o szczegółowe informacje o działaniach podejmowanych w celu realizowania konstytucyjnego obowiązku nauki dzieci do lat 18 oraz informację o działaniach podejmowanych w celu usprawnienia procedury kontroli spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, a także rzetelności zbieranych informacji.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁷⁷⁴, że za kontrolę spełniania obowiązku szkolnego odpowiedzialni są dyrektorzy szkół podstawowych i gimnazjów w obwodach, w których dzieci zamieszkują, a za kontrolę spełniania obowiązku nauki odpowiada gmina, na terenie której zamieszkuje młodzież w wieku 16-18 lat. Ponadto rodzice mają obowiązek powiadamiania organów gminy o formie spełniania obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki i zmianach w tym zakresie. Chcąc ułatwić gminom efektywniejszą kontrolę spełniania obowiązku nauki, Ministerstwo zamierza wprowadzić zmiany w ustawie o systemie oświaty.

Realizacja obowiązku szkolnego jest badana przez GUS na podstawie formularza, który wypełniają szkoły podstawowe i gimnazja według stanu

⁷⁷³ RPO-428299-XI/03 z 4 stycznia 2007 r.

⁷⁷⁴ Pismo z 22 lutego 2007 r.

na 30 września każdego roku. Od 2005 r. dane o realizacji obowiązku szkolnego gromadzone są także w systemie informacji oświatowej. Ocena rzetelności danych na temat realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki jest obiektywnie trudna. Dla liczby osób zobowiązanych do realizacji obowiązku szkolnego brak jednoznacznego punktu odniesienia. Nie może nim być liczba osób w wieku 7-15 lat zameldowana na terenie danej gminy, bowiem obowiązek szkolny mogą spełniać osoby, które ukończyły 15 lat. Ponadto liczba osób zameldowanych nie zawsze jest zgodna z liczbą osób zamieszkałych na terenie danej gminy. Podobne trudności dotyczą gromadzenia danych o spełnianiu obowiązku nauki.

2. Zmiana programu nauczania w szkołach.

W związku z licznie napływającą do Rzecznika korespondencją, a także artykułami prasowymi⁷⁷⁵ Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o wyjaśnienie, dlaczego decyzja o zmianie programu nauczania w szkołach zapadła na kilka dni przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego. Zmiany te spowodowały, iż znajdujące się w użyciu podręczniki z jednej strony nie zawierały materiału wprowadzonego do programu, z drugiej zaś mogły zawierać materiał zbędny. Jednocześnie wprowadzenie do programu nowych kwestii mogło w wielu przypadkach sprawiać kłopoty nauczycielom, zwłaszcza z mniejszym doświadczeniem, w odpowiednim przygotowaniu się do prowadzenia lekcji. Ponadto wprowadzenie zmian w tak pilnym trybie wzbudziło zaniepokojenie również ze względu na wprowadzony przepis art. 22f ustawy o systemie oświaty⁷⁷⁷ stanowiący, że szkolny zestaw programów nauczania i zestaw podręczników obowiązuje przez trzy lata szkolne. Rzecznik zwrócił się również o poinformowanie, jakie działania podjęto na rzecz pomocy dla uczniów i nauczycieli w zaistniałej sytuacji.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁷⁷⁸, że nowelizacja rozporządzenia w sprawie podstawy

⁷⁷⁵ „Gazeta Wyborcza” z 29 sierpnia 2007 r. „Minister zmienił program – podręczniki nieaktualne.”

⁷⁷⁶ RPO-568486-I/07 z 17 września 2007 r.

⁷⁷⁷ Ustawa z 7 września 1991 (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

⁷⁷⁸ Pismo z 4 października 2007 r.

programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół jest odpowiedzią na liczne opinie i uwagi środowiska nauczycielskiego i rodziców domagających się określenia podstawowego kanonu lektur obowiązujących we wszystkich szkołach. Proponowana zmiana polega na wskazaniu konkretnych tytułów lektur obowiązkowych dla poszczególnych etapów edukacyjnych.

Jednocześnie poinformowano Rzecznika, że treści nauczania zawarte w podręcznikach dopuszczonych do użytku szkolnego są nadal aktualne. 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.

3. Rady rodziców w szkołach publicznych.

Od 1 września 2007 r. regulacje ustawowe wyposażyły 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 nowelizacji ustawy o systemie oświaty⁷⁷⁹ należy tryb wyłaniania rady rodziców oraz jej kompetencji. Ustawodawca wprowadził obligatoryjność tajnych wyborów i reprezentatywność przedstawicieli poszczególnych klas 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, zgodnie z ustawą-Karta Nauczyciela, otrzymały możliwość oceny pracy nauczycieli i ich dorobku zawodowego, a także uczestniczenia w wyborze

⁷⁷⁹ Ustawa z 7 września 1991 (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

dyrektora szkoły wyłanianego w drodze konkursu. Tak skonstruowane prawo oświatowe gwarantuje rodzicom autentyczny wpływ na proces nauczania i wychowania ich dzieci i jest adekwatne do rozwiązań obowiązujących w wielu demokratycznych krajach Europy i świata. Obecnie najważniejsze jest odpowiednie przygotowanie rodziców i nauczycieli do korzystania z obowiązującego prawa. W celu właściwego wdrożenia 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. Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁰ do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań wspierających organizowanie w tym celu akcji informacyjnych i edukacyjnych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował⁷⁸¹, że Departament Młodzieży, Wychowania i Bezpieczeństwa w Szkołach ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadania zleconego - „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”. Celem konkursu jest zwiększenie wiedzy rodziców i nauczycieli na temat stanu prawnego dotyczącego społecznych organów w systemie oświaty, możliwości współpracy tych organów ze szkołą w celu tworzenia jak najlepszego środowiska wychowawczego i tworzenia dobrych relacji w pracy szkoły poprzez doskonalenie kompetencji wychowawczych rodziców i nauczycieli. Ponadto w 2007 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej zobowiązało się dofinansować działania Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli i Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej mające na celu przygotowanie rodziców i nauczycieli do współpracy na nowych zasadach.

⁷⁸⁰ RPO-568089-I/07 z 1 września 2007 r.

⁷⁸¹ Pismo z 24 września 2007 r.

D. Bezpieczeństwo w szkołach

1. Przepisy pozwalające na instalowanie w placówkach oświatowych mikrofonów umożliwiających rejestrację prywatnych rozmów uczniów i nauczycieli.

Rządowy program poprawy stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach „Zero tolerancji dla przemocy w szkole” zakłada wprowadzenie monitoringu wizyjnego szkół oraz placówek oświatowych. W dniu 5 września 2007 r. Rada Ministrów przyjęła⁷⁸² 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”. Następnie Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach⁷⁸³. 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 przepisu tego wynika, że Rada Ministrów upoważnia organy prowadzące do instalowania w szkołach oraz placówkach oświatowych mikrofonów umożliwiających rejestrację prywatnych rozmów uczniów, nauczycieli oraz osób trzecich, a także przeznaczają na ten cel stosowne środki finansowe. Konsekwencją tego przepisu może być zachwianie równowagi pomiędzy koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w placówkach oświatowych, a prawem do prywatności przebywających w nich osób. Kwestionowana regulacja może ponadto w istotny sposób naruszać obowiązujące przepisy. Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁴ do

⁷⁸² Uchwała nr 156/2007.

⁷⁸³ Rozporządzenie z 6 września 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 163, poz. 1155).

⁷⁸⁴ RPO-570717-I/07 z 22 października 2007 r.

Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁸⁵, że w wyniku analizy stanowiska Rzecznika niezwłocznie zostaną podjęte prace nad przygotowaniem projektu nowelizacji powyższego rozporządzenia Rady Ministrów. Monitoring wizyjny, rejestrujący wyłącznie obraz, jest rozwiązaniem wystarczającym do osiągnięcia celów „Rządowego programu wspierania w latach 2007-2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach.” Obawy, że instalowanie urządzeń rejestrujących dźwięk może naruszać prawo do prywatności osób przebywających na terenie szkoły uznano za uzasadnione.

2. Umieszczanie na okładkach zeszytów postaci zwierząt przedstawionych w drastyczny sposób.

Do Rzecznika napłynęły informacje o znajdujących się w sprzedaży zeszytach, na których okładkach umieszczone są postacie okaleczonych zwierząt. Zeszyty te są dostępne w sklepach papierniczych, jak również za pośrednictwem Internetu. Oczywistym jest, że takie zeszyty, przedstawiające w bardzo drastyczny sposób okaleczone zwierzęta, w nie powinny trafić do dzieci i młodzieży. Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁶ do Rzecznika Praw Dziecka i Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej z prośbą o informację czy planują podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania tego typu zeszytów z obrotu.

Rzecznik Praw Dziecka poinformował⁷⁸⁷, że podejmowane 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. Rzecznik Praw Dziecka zaproponował dyskusję na temat kwestii związanych z kontrowersyjnymi przekazami kierowanymi do dzieci.

⁷⁸⁵ 4 grudnia 2007 r.

⁷⁸⁶ RPO-571754-I/07 z 6 listopada 2007 r.

⁷⁸⁷ Pismo z 12 listopada 2007 r.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej w tej sprawie.

E. Egzamin maturalny

W 2007 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące sposobu i trybu przeprowadzania egzaminu maturalnego, regulowanego przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych⁷⁸⁸. Skarżący sygnalizowali potrzebę zmiany przepisów w następujących kwestiach:

1) rozdzielenia poziomów zdawanych egzaminów: w chwili obecnej normodawca stosuje dwa różne mierniki (egzamin na poziomie podstawowym albo egzamin na poziomie rozszerzonym) dla określenia czy zasób wiedzy danej osoby pozwala jej na otrzymanie świadectwa dojrzałości, a w konsekwencji pobierania nauki na uczelniach wyższych, co może stać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równego dostępu do nauki (art. 70 Konstytucji),

2) procedury unieważnienia egzaminu maturalnego: normodawca nie określa w sposób precyzyjny charakteru i przesłanek pozwalających na unieważnienie egzaminu maturalnego. Decyzja o unieważnieniu egzaminu jest ostateczna i nie podlega zaskarżeniu, co może stać w sprzeczności z art. 78 Konstytucji,

3) procedury udostępniania do wglądu ucznia sprawdzonego i ocenionego arkusza egzaminacyjnego: do Rzecznika wpływały liczne skargi dotyczące trybu udostępniania do wglądu prac maturalnych. Rzecznik podkreślił, że prawo do jawnej i umotywowanej oceny pracy jest jednym z podstawowych praw uczniów. W wystąpieniu Rzecznik postulował o usprawnienie procesu udostępniania prac do wglądu, a także umożliwienie wykonywania kserokopii arkuszy egzaminacyjnych,

4) procedura odwołania od wyniku egzaminu maturalnego: normodawca nie przewiduje możliwości odwołania od wyniku egzaminu maturalnego, tymczasem do Rzecznika wpływały skargi nie dotyczące

⁷⁸⁸ Rozporządzenia z 30 kwietnia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 83, poz. 562).

wyłącznie merytorycznej oceny pracy, ale także błędów przy zliczaniu punktów z karty odpowiedzi. Rzecznik postulował o wprowadzenie możliwości odwołania od wyniku egzaminu maturalnego łącznie z weryfikacją końcowej oceny egzaminu na drodze sądowej,

5) wprowadzenie obowiązkowego egzaminu z matematyki od roku szkolnego 2009/2010: normodawca wprowadzając obowiązkowy egzamin maturalny z matematyki nie uwzględnił interesów uczniów 4-letnich techników zawodowych oraz 4-letnich liceów profilowanych, którzy rozpoczynali naukę w szkole średniej, a więc w chwili obowiązywania rozporządzenia MENiS z 7 września 2004 r., które nie przewidywało obowiązkowego egzaminu maturalnego z matematyki, co może stać w sprzeczności z zasadą ochrony interesów w toku,

6) ponowne 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: przepis § 105 ust. 6 w/w rozporządzenia przewiduje, że absolwent szkoły lub oddziału dwujęzycznego przystępujący do egzaminu maturalnego w celu podwyższenia wyniku egzaminu zdaje egzamin z tego języka na poziomie określonym dla absolwentów szkół lub oddziałów dwujęzycznych. Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, że nie każdy absolwent otrzymuje taką możliwość. Mają ją wyłącznie ci, którzy egzamin zdawali na poziomie określonym dla absolwentów szkół lub oddziałów dwujęzycznych przystępując do matury po raz pierwszy. Natomiast ci, którzy po raz pierwszy przystępując do matury zdawali egzamin na poziomie rozszerzonym, przystępując ponownie do egzaminu mogą zdawać egzamin wyłącznie na poziomie rozszerzonym,

7) dodatkowo zwrócono uwagę na możliwą niekonstytucyjność art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, co sygnalizował także Trybunał Konstytucyjny.⁷⁸⁹

Zdaniem Rzecznika należy tak ukształtować warunki i sposób przeprowadzania egzaminu maturalnego, aby zapewnić młodym ludziom pełną realizację konstytucyjnego prawa do nauki. W związku z

⁷⁸⁹ Wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06.

powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁰ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

Minister Edukacji Narodowej poinformował⁷⁹¹, że wznowiono prace nad nowelizacją ustawy o systemie oświaty. Planuje się doprecyzowanie, że rozstrzygnięcie w sprawie unieważnienia egzaminu ma formę decyzji administracyjnej. Na ostateczną decyzję w tej sprawie służyłaby skarga do sądu administracyjnego. Ministerstwo rozważa także, zgodnie z sugestią Rzecznika, wprowadzenie do ustawy zapisu o ostateczności oceny egzaminu. Minister Edukacji Narodowej nie uznała natomiast za uzasadnione wprowadzenie prawa do otrzymania kserokopii prac pisemnych z egzaminu maturalnego.

⁷⁹⁰ RPO-513066-I/07 z 31 grudnia 2007 r.

⁷⁹¹ Pismo z 16 stycznia 2008 r.

19. Ochrona środowiska

W polskim systemie prawa ochrona środowiska stanowi jedną z konstytucyjnie chronionych wartości. Zasadniczą rolę odgrywa tutaj art. 5 Konstytucji, który sytuuje ochronę środowiska pośród fundamentalnych wartości stanowiących podstawy ustroju państwa. Konstytucja nakłada szereg obowiązków w zakresie ochrony środowiska na władze publiczne. Obowiązki te określa w szczególności art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowiący, m.in. że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, oraz że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Znaczenie ma tu również treść obowiązku określonego w art. 86 Konstytucji.

1. Dopuszczalny poziom pól elektromagnetycznych w środowisku.

W 2007 r. zwrócono się do Rzecznika wskazując, że określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dopuszczalności tych poziomów⁷⁹² poziomy dopuszczalnych pól elektromagnetycznych mogą powodować zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. We wniosku powołano się na raport Światowej Organizacji Zdrowia oraz inne opracowania naukowe wskazujące na związek zwiększonej zachorowalności dzieci na nowotwory z ich przebywaniem w obszarze promieniowania magnetycznego. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁷⁹³ do Ministra Środowiska o rozważenie zasadności podjęcia działań zmierzających do wyjaśnienia, czy dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych określone we wspomnianym rozporządzeniu nie wywierają negatywnego wpływu na zdrowie i życie ludzkie.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁹⁴ Rzecznika, że ustalone w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie

⁷⁹² Rozporządzenie z 30 października 2003 r. (Dz.U. Nr 192, poz. 1883).

⁷⁹³ RPO-506395-IV/06 z 20 kwietnia 2007 r.

⁷⁹⁴ Pismo z 31 maja 2007 r.

dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów, dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku nie pozostają w sprzeczności z wartościami określonymi w zaleceniach międzynarodowych organizacji zajmujących się ochroną przed promieniowaniem lub organizacji normalizacyjnych. Standardy jakości środowiska dotyczące ochrony przed polami elektromagnetycznymi zostały ustalone w drodze rozporządzenia wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym w sprawach zdrowia i brak obecnie podstaw do ich zmiany.

2. Przewóz nad terytorium Polski, materiałów rozszczepialnych.

Pod koniec 2006 r. odbył się w ramach tzw. prawa nieregularnego przelotu, transport z Republiki Federalnej Niemiec do Federacji Rosyjskiej wysokowzbożonego paliwa nuklearnego, samolotem rosyjskim IŁ-76. Przelot odbył się na podstawie art. 5 Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym⁷⁹⁵ podpisanej w Chicago. Nie można wykluczyć sytuacji, w której w wyniku katastrofy samolotu przewożącego ładunek zużytego paliwa nuklearnego doszłoby do nieodwracalnego skażenia znacznego obszaru Polski. Omawiany problem będzie narastał w związku z planowanym przewożeniem drogą lotniczą zużytego paliwa nuklearnego z poradzieckich elektrowni atomowych usytuowanych we wschodniej części Republiki Federalnej Niemiec do Rosji. Zgodnie z art. 74 Konstytucji, władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a ochrona środowiska jest ich obowiązkiem. Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁶ do Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z prośbą o poinformowanie o decyzji w przedmiocie ewentualnego wniosku do Rady Ministrów o wprowadzenie do systemu prawa instrumentów ograniczających, o ile nawet nie zabraniających tego typu przewozów nad i przez terytorium Polski.

⁷⁹⁵ Konwencja z 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r., Nr 35, poz. 212)

⁷⁹⁶ RPO-547713-X/06 z 31 stycznia 2007 r.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁹⁷, że wspomniany w wystąpieniu Rzecznika transport lotniczy z Niemiec do Rosji dotyczył paliwa nieużywanego, co oznacza, że w razie katastrofy samolotu nie doszłoby do skażenia terenu. Podobny transport lotniczy zbędnego paliwa jądrowego odbył się jesienią 2006 r. W obu przypadkach było to paliwo produkcji radzieckiej, objęte programem Global Threat Reduction Initiative zapewniającym m.in. zwrot paliwa do kraju producenta na koszt USA. Państwowa Agencja Atomistyki podjęła prace zmierzające do wprowadzenia odstępstw od postanowień „Instrukcji technicznych bezpiecznego transportu towarów niebezpiecznych drogą lotniczą”, w odniesieniu do transportu lotniczego przez terytorium Polski i przesłała proponowaną treść odstępstwa do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, do kompetencji którego należy współpraca z Międzynarodową Organizacją Lotnictwa Cywilnego.

3. Transport do Polski odpadów i szkodliwych substancji chemicznych.

Rzecznik już w 2006 r. podjął⁷⁹⁸ z urzędu do wyjaśnienia sygnalizowany przez media, problem nielegalnego wwozu na terytorium RP odpadów pochodzących z Niemiec, Austrii oraz Holandii. Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej aktem prawnym regulującym transgraniczne przemieszczanie odpadów stało się rozporządzenie Rady (EWG)⁷⁹⁹. Dokonywanie transportu w sposób niezgodny z przedmiotowym rozporządzeniem należy uznać za czyn zabroniony, spenalizowany w art. 183 Kk. Z wyjaśnień Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wynika, że od stycznia 2006 r. do GIOŚ przekazano informacje o około trzydziestu nielegalnych przemieszczeniach odpadów stwierdzonych po przekroczeniu granicy RP, na łączną ilość około 2,5 – 3 tys. ton. W większości przypadków były to zmieszane odpady komunalne lub pozostałości po ich sortowaniu. Nasilenie się tego zjawiska związane jest z wprowadzeniem do niemieckiego prawodawstwa przepisów

⁷⁹⁷ Pismo z 13 lutego 2007 r.

⁷⁹⁸ Informacja za 2006 r. str. 213-214.

⁷⁹⁹ Rozporządzenie Nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar.

zakazujących składowania odpadów bez ich uprzedniego przetworzenia. Tymczasem na terenie Niemiec brak jest wystarczającej liczby instalacji do dokonywania tego procesu. Wszystkie stwierdzone dotychczas przypadki nielegalnego przemieszczania odpadów zostały zgłoszone prokuraturze przez GIOŚ. Postępowania wobec sprawców w każdej ze spraw umorzono z uwagi na niską szkodliwość społeczną czynu. Taka praktyka budzi poważne zastrzeżenia. Ochrona środowiska i zapobieganie jego degradacji jest bowiem obowiązkiem władz publicznych, wynikającym z postanowień Konstytucji. Zachodzi także realne niebezpieczeństwo zwiększania się nielegalnego wwozu odpadów na terytorium RP z uwagi na nagminne umarzanie postępowań o występki z art. 183 Kk. i utwierdzaniu sprawców w przekonaniu o bezkarności ich postępowania Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁰ do Zastępcy Prokuratora Generalnego z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa oraz do ochrony dobra prawnie chronionego, jakim jest środowisko naturalne.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁰¹, że problem nielegalnego wwozu odpadów na terytorium RP pozostaje w stałym zainteresowaniu Prokuratury Krajowej. Analiza spraw dotyczących tej kategorii przestępstw wykazała, że w okręgu apelacyjnym szczecińskim w sposób wzorcowy zorganizowano działania zmierzające do bardziej efektywnego ścigania sprawców tych czynów. W okręgach szczecińskim i gorzowskim wypracowano formy współpracy między organami ścigania i innymi podmiotami, w których zakresie kompetencji pozostaje ujawnianie takich zdarzeń. W ramach tych działań zasygnalizowano potrzebę zwrócenia uwagi na tego rodzaju zjawiska przestępcze i zintensyfikowanie czynności wykrywczych. Ponadto ustalono zasady zawiadamiania o takich zdarzeniach, zakres podejmowanych działań kontrolnych i sposób ich dokumentowania, a także koordynację i nadzór nad tymi postępowaniami. Opracowano metodykę prowadzenia postępowań przygotowawczych. Za uzasadnione uznano również zaostrzenie polityki karnej wobec sprawców tego rodzaju czynów, głównie o charakterze dolegliwości finansowych,

⁸⁰⁰ RPO-541862-X/06 z 27 marca 2007 r.

⁸⁰¹ Pismo z 5 kwietnia 2007 r.

jak i inicjowanie składania przez pokrzywdzonych wniosków o naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem. Pismem z dnia 9 stycznia 2007 r. zobowiązano pozostałych prokuratorów apelacyjnych do podjęcia działań.

4. Program „Natura 2000”

W 2007 r. Rzecznik z niepokojem śledził publikacje dotyczące opóźnień w realizacji programu „Natura 2000” ustanowionego m.in. Dyrektywą Rady (EWG)⁸⁰² w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory.

W 2004 r. Rada Ministrów zgłosiła Komisji Europejskiej tylko część obszarów do programu „Natura 2000”. Zawężenie miało nastąpić jakoby pod wpływem opinii samorządów lokalnych. W konsekwencji ostoje siedliskowe stanowią jedynie 4% powierzchni kraju, a w przypadku obszarów ptasich Polska nie mieści się nawet w średniej europejskiej. W związku z tym Komisja Europejska rozważa podjęcie postępowania przeciwko Polsce o naruszenie prawa wspólnotowego, co może zakończyć się procesem przed Trybunałem Sprawiedliwości. Na tle tych informacji pojawia się problem związany z realizacją przez władzę publiczną konstytucyjnych obowiązków w zakresie ochrony środowiska. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁰³ do Ministra Środowiska z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych kwestii oraz poinformowanie o obecnym etapie realizacji programu, planowanym terminie jego zakończenia oraz wynikach rozmów z Komisją Europejską.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska-Główny Konserwator Przyrody poinformował⁸⁰⁴, że opóźnienia w realizacji Europejskiej Sieci Ekologicznej wynikają z faktu, że stworzona w 2003 r. propozycja obszarów kwalifikujących się do sieci „Natura 2000” oparta była o dane niezwerifikowane w terenie. W 2006 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu prac inwentaryzacyjnych, w wyniku których w 2007 r. przesłano do Komisji Europejskiej listę 38 obszarów specjalnej ochrony ptaków i listę 63 specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Łącznie w latach

⁸⁰² Dyrektywa 92/43 z 21 maja 1992 r.

⁸⁰³ RPO-551904-X/07 z 29 marca 2007 r.

⁸⁰⁴ Pismo z 19 czerwca 2007 r.

2004-2007 Polska zaproponowała utworzenie na swoim terytorium 107 obszarów specjalnej ochrony ptaków i 286 specjalnych obszarów ochrony siedlisk.

5. Uciążliwe dla mieszkańców zapachy z okolicznych zakładów przemysłowych.

Już w 2006 r. Rzecznik sygnalizował⁸⁰⁵ Ministrowi Środowiska problem immisji zapachowych powstałych w wyniku funkcjonowania zakładów przemysłowych. Stanowią one istotną uciążliwość w życiu codziennym okolicznych mieszkańców, a często wręcz uniemożliwiają normalne funkcjonowanie. W wystąpieniu tym Rzecznik zasygnalizował, że art. 222 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska⁸⁰⁶ zawiera upoważnienie dla Ministra Środowiska do wydania rozporządzenia określającego wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. W odpowiedzi poinformowano wówczas Rzecznika o złożoności problemu i konieczności prowadzenia dalszych prac w tym zakresie. Rzecznik podzielił powyższy pogląd, tym nie mniej zainteresowany był etapem prac nad przedmiotowym rozporządzeniem. Wobec powyższego, zwrócił się⁸⁰⁷ ponownie do Ministra Środowiska z prośbą o poinformowanie o etapie procesu legislacyjnego oraz przewidywanym terminie wydania rozporządzenia.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁰⁸ Rzecznika, że trwają prace nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej. Zgodnie z jego postanowieniami, każdy planujący rozpoczęcie działalności na terenie gminy będzie musiał złożyć wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta) oświadczenie, że jego działalność nie będzie uciążliwa dla mieszkańców pod względem zapachowym. Rada gminy będzie mogła podjąć uchwałę w sprawie zapobiegania uciążliwości zapachowej na terenie gminy lub uchwałę w sprawie ograniczenia uciążliwości zapachowej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie mógł

⁸⁰⁵ Informacja za 2006 r. str. 214-215

⁸⁰⁶ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 129, poz. 902 ze zm.).

⁸⁰⁷ RPO-538505-X/06 z 21 sierpnia 2007 r.

⁸⁰⁸ Pismo z 1 października 2007 r.

w drodze decyzji zakazać prowadzenia działalności mogącej powodować uciążliwość zapachową albo wstrzymać działalność będącą przyczyną tej uciążliwości bez prawa do odszkodowania, jeżeli podmiot prowadzący lub zamierzający prowadzić taką działalność, złożył niezgodne z prawdą oświadczenie. Projekt ustawy przewiduje również możliwość nałożenia na podmiot opłaty środowiskowej w wysokości od 10 000 do 50 000 złotych, jeżeli mimo podjęcia działań dostosowawczych przez podmiot prowadzący działalność, nie uzyskano efektu ograniczenia uciążliwości zapachowej.

6. Rozbieżność przepisów rozporządzeń Ministra Środowiska dotyczących metod oznaczania wskaźników zanieczyszczeń w wodach opadowych i roztopowych.

Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁹ do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o podjęcie działań legislacyjnych w zakresie harmonizacji dwóch rozporządzeń Ministra Środowiska regulujących problematykę metod referencyjnych oznaczania normatywnych wskaźników zanieczyszczeń w wodach opadowych i roztopowych pochodzących z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów. Metody te zostały ustalone na podstawie rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem⁸¹⁰ oraz rozporządzenia w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁸¹¹. Rozbieżności dotyczą badania substancji ropopochodnych, oceny spełnienia warunków odprowadzenia ścieków do środowiska i częstotliwości wykonywania badań analitycznych, zróżnicowania jednostek natężenia przepływu wód opadowych i roztopowych podlegających ocenie.

⁸⁰⁹ RPO-540784-X/06 z 13 lutego 2007 r.

⁸¹⁰ Rozporządzenie z 23 stycznia 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 35 poz. 308).

⁸¹¹ Rozporządzenie z 24 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 137, poz. 984).

W odpowiedzi poinformowano⁸¹², że w wyniku interwencji Rzecznika podjęto prace legislacyjne dotyczące zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem tylko w zakresie substancji, w celu harmonizacji metod pomiarowych wskaźników dotyczących ścieków.

7. Konieczności wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia dotyczącego krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Rzecznik zwrócił się⁸¹³ do Ministra Środowiska o podjęcie działań zmierzających do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji⁸¹⁴ oraz o dostosowanie art. 20 ustawy do prawa unijnego⁸¹⁵. Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 powyższej ustawy krajowy plan dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji jest przedkładany Komisji Europejskiej oraz państwom członkowskim Unii Europejskiej nie później niż na 18 miesięcy przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego. Po uzyskaniu akceptacji Komisji Europejskiej Rada Ministrów przyjmuje, w drodze rozporządzenia, krajowy plan dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji.

Natomiast stosownie do art. 20 ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów ogłaszane jest do dnia 30 września roku poprzedzającego okres rozliczeniowy. Obecny okres rozliczeniowy kończy się z dniem 31 grudnia 2007 r.

Niewydanie wspomnianego aktu wykonawczego stanowi nie tylko niedopełnienie obowiązku wynikającego z ustawy, lecz narusza także art. 146 ust. 4 pkt 1 i 2 w związku z art. 2 oraz 7 Konstytucji. Ponadto

⁸¹² Pismo z 13 lutego 2007 r.

⁸¹³ RPO-572578-X/07 z 26 listopada 2007 r.

⁸¹⁴ Ustawa z 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 281, poz. 2784).

⁸¹⁵ art. 11 ust. 2 Dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej Dyrektywę Rady 96/61/WE).

bezczyńność legislacyjna prowadzi do naruszenia praw i wolności obywatelskich, bowiem brak Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do Emisji uniemożliwia prowadzącym instalacje, w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska realizację uprawnień wynikających z ustawy o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji.

Minister Środowiska poinformował⁸¹⁶, że objął urząd półtora miesiąca po upływie ustawowego terminu ogłoszenia rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie krajowego planu dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (KPRU). Do tego czasu nie został sporządzony projekt rozporządzenia. Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji jedynie zamieścił na swych stronach internetowych wzór mający służyć jako podstawa rozdziału uprawnień do emisji oparty na wielkościach emisji. Uczestnicy systemu odnieśli się do zaproponowanego wzoru bardzo krytycznie. Minister Środowiska zlecił więc podjęcie prac nad nową wersją KPRU, uwzględniającą zgłoszone uwagi. Wydanie rozporządzenia w tej sprawie będzie traktowane jako zadanie priorytetowe.

8. Budowa obwodnicy Augustowa przez dolinę Rospudy

Kontynuując działania podjęte w 2006 r.⁸¹⁷, Rzecznik zaskarżył⁸¹⁸ do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie decyzję Ministra Środowiska z dnia 2 lutego 2007 r. zmieniającą decyzję Wojewody Podlaskiego z dnia 18 października 2006 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej Nr 8 na obszarze gmin Nowinka, Augustów, miasto Augustów.

Zdaniem Rzecznika Minister Środowiska wydając decyzję, w sposób niedostateczny rozważył alternatywne warianty przebiegu obwodnicy.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz wstrzymanie jej wykonania do czasu rozpatrzenia skargi. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił 10 grudnia 2007 r. decyzję Ministra Środowiska.

⁸¹⁶ Pismo z 3 grudnia 2007 r.

⁸¹⁷ Por. Informacja RPO za 2006 r., str. 212

⁸¹⁸ RPO-537753-IV/06 z 13 lutego 2007 r.

Ponadto Rzecznik zaskarżył⁸¹⁹ do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie decyzję Ministra Środowiska z dnia 9 marca 2007 r. zmieniającą decyzję Ministra Środowiska z dnia 20 lutego 2007 r. zezwalającą na płoszenie oraz niszczenie siedlisk i ostoi wymienionych w decyzji gatunków ptaków objętych ochroną ścisłą podczas budowy obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej Nr 8, w terminie od dnia 1 marca do dnia 31 lipca każdego roku obowiązywania zezwolenia.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji. Zezwolenie na niszczenie siedlisk ptaków powinno poprzedzać wnikliwe zbadanie sprawy.

⁸¹⁹ RPO-557211-IV/07 z 3 września 2007 r.

20. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Ochrona praw lokatorów.

1. Nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów.

W grudniu 2006 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸²⁰. Uchwalenie ustawy było podyktowane przede wszystkim koniecznością dostosowania stanu prawnego, w zakresie ustalania wysokości czynszu najmu oraz innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego oraz zasad kontrolowania zasadności podwyżki, do treści wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2005 r.⁸²¹ oraz z dnia 17 maja 2006 r.⁸²², a także do wytycznych wskazanych w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 29 czerwca 2005 r.⁸²³.

Niestety, po raz kolejny zignorowany został apel Trybunału Konstytucyjnego o to, aby zmiany w obowiązującym prawie miały kompleksowy charakter.

Poza zakresem unormowania w ustawie nowelizującej pozostały takie kwestie podnoszone w postanowieniu sygnalizacyjnym, jak: stworzenie dodatkowych instrumentów kontroli pozwalających sądom na wnikliwą ocenę podstaw ustalania czynszów oraz ich podwyżek, problematyka dodatków mieszkaniowych, instrumenty niezbędnego wsparcia właścicieli zobowiązanych do ponoszenia dodatkowych kosztów utrzymania budynku, niespójność regulacji dotyczących praw i obowiązków stron stosunku najmu lokalu mieszkalnego.

Powstaje uzasadniona obawa, że w przyszłości problematyka czynszów najmu i innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego nadal będzie przedmiotem konfliktów pomiędzy wynajmującymi a najemcami oraz sporów interpretacyjnych, a także wątpliwości o charakterze

⁸²⁰ Ustawa z 15 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 246 poz. 1833)

⁸²¹ Sygn. akt K 4/05

⁸²² Sygn. akt K 33/05

⁸²³ Sygn. akt S 1/05

konstytucyjnoprawnym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Budownictwa⁸²⁴ z prośbą o zajęcie stanowiska.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika⁸²⁵, że przygotowanie w przyspieszonym trybie uchwalonej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie oznacza rezygnacji z prac nad przygotowaniem „kompleksowej” nowelizacji tej ustawy. Opracowanie takiego projektu zmian lub nowej ustawy wymaga przeprowadzenia szczegółowych konsultacji i uzyskania ekspertyz odnoszących się do obowiązującego obecnie stanu prawnego. Przewiduje się, że zakończenie tych prac nastąpi w IV kwartale 2007 r.

Propozycje przepisów związanych z wprowadzeniem tzw. lustra czynszowego (stworzenie dodatkowych instrumentów kontroli pozwalających sądom na wnikliwą ocenę podstaw ustalania czynszów oraz podwyżek) są objęte projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zgodnie z projektem, pośrednicy w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości zostaną zaangażowani w proces udostępniania danych będących podstawą opracowania przez gminy informacji o kształtowaniu się stawek czynszu w poszczególnych dzielnicach lub gminach. Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów grudniu 2006 r. i skierowany do Sejmu.

Ministerstwo Budownictwa przygotowuje założenia do projektu ustawy o wsparciu remontów budynków mieszkalnych. W projekcie zaproponowane zostaną szczególne warunki wspierania remontów przeprowadzonych przez właścicieli budynków mieszkalnych lub mieszkań, w których w przeszłości obowiązywały ograniczenia wysokości ustalanych czynszów.

Wprowadzenie praw i obowiązków stron stosunku najmu lokali mieszkalnych (art. 6a-6f) do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego podyktowane było licznymi prośbami, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego.

⁸²⁴ RPO-549187-V/07 z 18 stycznia 2007 r.

⁸²⁵ Pismo z 15 lutego 2007 r.

Aktualnie Rzecznik analizuje, w jakim stopniu zapowiedzi Ministerstwa Budownictwa zostały zrealizowane, sprawa ta będzie zatem nadal przedmiotem uwagi Rzecznika także w 2008 r.

2. Działalność zrzeczeń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego.

Na tle skarg wpływających do Biura Rzecznika pojawiły się wątpliwości co do sytuacji prawnej zrzeczeń właścicieli domów, których status na gruncie obowiązujących przepisów jest niejasny i powoduje liczne trudności w ich funkcjonowaniu. Zrzeszenia te jako osoby prawne nie tylko zarządzają nieruchomościami, ale także mogą nabywać i zbywać prawa majątkowe. To zaś w praktyce prowadzi do szeregu konfliktów, pomiędzy zrzeszeniami, jako wynajmującym, a najemcami mieszkań, których prawidłowe i sprawne rozwiązanie jest bardzo trudne z powodu braku regulacji prawnych określających zasady ich działania.

Aktualnie nie jest prawnie dopuszczalne tworzenie przedmiotowych zrzeczeń. Niemniej, żaden przepis nie pozbawił osobowości prawnej zrzeczeń utworzonych przed dniem 5 czerwca 1990 r., czyli przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lokalowe⁸²⁶. W konsekwencji, w obrocie funkcjonują osoby o nieuregulowanym statusie prawnym, co stanowi istotne zagrożenie dla uczestników owego obrotu oraz narusza prawa osób tworzących te zrzeszenia. Sytuacja ta pozostaje w kolizji z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażonego w art. 2 Konstytucji, jak również zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, zawierającą w sobie zasadę przyzwoitej legislacji. Następujące po sobie zmiany przepisów prawa zdestabilizowały sytuację prawną zrzeczeń, wprowadzając do ich działalności stan niepewności prawnej. W szczególności dotkliwie odczuwalny jest brak regulacji prawnych w zakresie prowadzenia rejestru zrzeczeń, nadzoru nad zrzeszeniami, przekształceń, a także trybu likwidacji zrzeczeń. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸²⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie pilnej konieczności

⁸²⁶ Ustawa z 23 marca 1990r. (Dz.U. Nr 32, poz. 190).

⁸²⁷ RPO-428774-V-/03 z 31 lipca 2007 r.

podjęcia stosownych prac legislacyjnych w celu stworzenia przepisów regulujących sytuację prawną zrzeczeń właścicieli i zarządców domów.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁸²⁸, że jakkolwiek wątpliwości, na które wskazał Rzecznik w swoim wystąpieniu uznać należy za uzasadnione, Minister Sprawiedliwości nie wydaje się być właściwym organem do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o działach administracji rządowej⁸²⁹, problematyką mieszkalnictwa oraz gospodarki nieruchomościami kieruje Minister Budownictwa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸³⁰ do Ministra Budownictwa z prośbą o rozważenie pilnej konieczności podjęcia stosownych prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

Rzecznik zwrócił w swym wystąpieniu uwagę, iż z art. 12 i 58 Konstytucji wynika, że wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw i nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. Niemniej, pełne urzeczywistnienie prawa do zrzeszania się wymaga także regulacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego – w zakresie określonym w art. 58 ust. 3 Konstytucji. Natomiast brak tych regulacji w omawianym zakresie w znaczny sposób ogranicza wolność zrzeszania się.

W związku ze zmianą składu rządu, Rzecznik ponownie skierował wystąpienie⁸³¹ w tej sprawie do Ministra Infrastruktury i aktualnie oczekuje na odpowiedź.

3. Sytuacja najemców byłych tzw. mieszkań zakładowych

Od wielu lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje nieuregulowana sytuacja najemców byłych mieszkań zakładowych sprywatyzowanych na rzecz osób trzecich przed dniem 7 lutego 2001 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy określającej zasady sprzedaży

⁸²⁸ Pismo z 5 września 2007 r.

⁸²⁹ Ustawa z 4 września 1997 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.)

⁸³⁰ RPO-428774-V-/03 z 11 września 2007 r.

⁸³¹ RPO-428774-V/03 z 11 grudnia 2007 r.

mieszkań stanowiących własność przedsiębiorstw państwowych⁸³². Trudna sytuacja tej grupy najemców, przejawiająca się przede wszystkim brakiem poczucia trwałości stosunku najmu oraz brakiem możliwości nabycia zajmowanych mieszkań za cenę dostosowaną do obecnych możliwości finansowych najemców spowodowana jest zaniechaniem ustawowego uregulowania sprawy tzw. mieszkań zakładowych w latach 90-tych. Rozwiązaniem tego problemu może być, w ocenie Rzecznika, wykup byłych budynków zakładowych przez gminy (takie inicjatywy ze strony gmin już się pojawiły). Dlatego zachodzi potrzeba stworzenia ustawowych mechanizmów wspierających działania gmin zmierzające do wykupu od prywatnych właścicieli byłych budynków zakładowych. W związku z tym, Rzecznik sukcesywnie kieruje wystąpienia do kolejnych Premierów wskazujące na obecną sytuację tej grupy najemców i na konieczność uregulowania tych kwestii.

W styczniu 2007 r. Rzecznik został poinformowany przez Ministra Budownictwa⁸³³, iż na zlecenie Prezesa Rady Ministrów w resorcie budownictwa został opracowany projekt ustawy, której zamierzeniem jest definitywne rozwiązanie problemu byłych mieszkań zakładowych. Projekt ten zawiera propozycję wparcia finansowego gmin, które chcą odkupić od prywatnych właścicieli byłe mieszkania zakładowe poprzez stworzenie możliwości uzyskania na cel preferencyjnego kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. W związku z tym, że do chwili obecnej przedmiotowe kwestie nie zostały uregulowane, Rzecznik zwrócił się⁸³⁴ do Ministra Infrastruktury (odpowiedzialnego obecnie za resort budownictwa) o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz poinformowanie, czy zapowiadane przez poprzedniego Ministra Budownictwa prace są kontynuowane i na jakim obecnie znajdują się etapie.

4. Działalność uchwałodawcza gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

⁸³² Informacja za 2006 r., s. 260

⁸³³ Pismo z 22 stycznia 2007 r.

⁸³⁴ RPO-508492-V/05 z dnia 28 stycznia 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznał skargę Rzecznika na uchwałę rady miasta w jednej z gmin, w zakresie dotyczącym określenia wysokości stawek czynszu najmu mieszkań komunalnych⁸³⁵. Sąd w całości uwzględnił skargę Rzecznika i stwierdził nieważność zaskarżonych postanowień uchwały⁸³⁶. Rada miasta wniosła od tego wyroku skargę kasacyjną, która została rozpoznana 12 lutego 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie rozpoznał skargę Rzecznika⁸³⁷ na uchwałę rady miasta w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zakwestionowane postanowienie uniemożliwiało staranie się o lokal z zasobu gminy przez osobę, która kiedykolwiek w przeszłości miała mieszkanie i zbyła je. W ocenie Rzecznika uchwała w sposób sprzeczny z prawem pozbawiała mieszkańca wspólnoty samorządowej prawa ubiegania się o uzyskanie pomocy mieszkaniowej od gminy, niezależnie od jego aktualnej sytuacji mieszkaniowej. Sąd administracyjny uwzględnił skargę w całości. Wyrok ten⁸³⁸ ma znaczenie ogólniejsze, gdyż w uchwałach wielu gmin znajdują się analogiczne do zaskarżonego postanowienia, uniemożliwiające ubieganie się o pomoc mieszkaniową od gminy. W sprawie została wniesiona skarga kasacyjna, zatem będzie ona przedmiotem działań Rzecznika także w 2008 r.

B. Prawa właścicieli lokali

1. Problemy właścicieli z odzyskaniem lokali mieszkalnych zasiedlonych przez policjantów.

Do Rzecznika wpływały skargi od właścicieli budynków mieszkalnych, w których lokale zostały zasiedlone przez funkcjonariuszy Policji na podstawie decyzji administracyjnych wydanych w przeszłości przez organy podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skarżący zwracali uwagę, iż pomimo podejmowanych interwencji nie byli w stanie doprowadzić do odzyskania prawa do dysponowania tymi

⁸³⁵ Por. Informacja RPO za 2006 r., s. 249

⁸³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 30 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2400/06

⁸³⁷ RPO-528020-V/06 z 19 marca 2007 r.

⁸³⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 25 września 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 333/07

mieszkaniami. Na tle skarg wyłonił się problem zgodności z Konstytucją rozwiązań prawnych regulujących zasady zwalniania lokali mieszkalnych położonych w budynkach prywatnych, które w przeszłości zostały zasiedlone przez funkcjonariuszy milicji, a obecnie policjantów, na podstawie wydanych przydziałów.

Rzecznik wniósł⁸³⁹ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji⁸⁴⁰ w zakresie, w jakim odnoszą się do dalszego bezterminowego dysponowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe mu organy użytkowymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

C. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. Opróżnianie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Do Rzecznika wpływały skargi od policjantów, a także od emerytów i rencistów policyjnych, dotyczące opróżniania zajmowanych przez nich lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgłaszali oni obawy, że opróżnienie zajmowanych przez nich lokali zostanie przeprowadzone „na bruk”, bez zapewnienia im lokalu socjalnego, czy choćby pomieszczenia tymczasowego, o którym mowa w art. 1046 Kpc. Rzecznik powziął wątpliwości co do trybu, w jakim następuje wykonanie ostatecznych decyzji o opróżnieniu takiego lokalu.

W 2006 r. Rzecznik zwracał się⁸⁴¹ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o wskazanie, jaka jest praktyka podległych mu jednostek organizacyjnych w omawianym zakresie. Komendant wyjaśnił, iż egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu wynikającego z ostatecznej

⁸³⁹ RPO-530914-V/06 z 19 stycznia 2007 r.

⁸⁴⁰ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 7, poz. 58 ze zm.).

⁸⁴¹ Informacja za 2006 r., str. 256-257.

decyzji administracyjnej odbywa się na zasadach i w trybie wskazanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸⁴², zaś obowiązujące przepisy resortowe nie przewidują możliwości przyznawania osobom, w stosunku do których decyzja taka została wydana, lokalu socjalnego. Z treści skarg wynika, że praktyka organów Policji w zakresie opróżniania lokali mieszkalnych pozostających w ich dyspozycji nie jest jednolita. Aktualny zatem pozostaje problem braku regulacji prawnych, które określałyby tryb oraz organy właściwe do przeprowadzenia egzekucji obowiązku wynikającego z prawomocnej decyzji o opróżnieniu lokalu. Nie wiadomo również, czy dopuszczalne jest wykonanie takiej decyzji bez dostarczenia innego lokalu lub pomieszczenia. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁸⁴³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania przedstawionej problematyki w ustawie o Policji⁸⁴⁴.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁸⁴⁵, że rozstrzygnięcie o opróżnieniu lokalu mieszkalnego zajmowanego przez policjanta (emeryta i rencistę policyjnego) wyrażone jest w formie decyzji administracyjnej. W związku z powyższym, obowiązki wynikające z tej decyzji poddane są egzekucji administracyjnej. Brak w przepisach ustawy o Policji bezpośredniego odesłania do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie może wskazywać na wadliwość unormowań prawnych w tym przedmiocie. W Ministerstwie podjęto prace nad wprowadzeniem do ustawy o Policji przepisu, iż w sprawach nieuregulowanych w ustawie w zakresie opróżniania lokali stosuje się przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸⁴⁶. Ustawa o Policji będzie określać wprost organy egzekucyjne i zastosowanie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym. Jednocześnie znowelizowane zostaną

⁸⁴² Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 223, poz. 1954, ze zm.).

⁸⁴³ RPO- 529615-V/06 z 5 kwietnia 2007 r.

⁸⁴⁴ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277).

⁸⁴⁵ Pismo z 5 czerwca 2007 r.

⁸⁴⁶ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

zasady przydziału i opróżniania tymczasowych kwater oraz jednoznaczne określenie w tych sprawach formy decyzji administracyjnej.

W związku ze zmianą składu rządu, Rzecznik ponownie przedstawił⁸⁴⁷ sprawę Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o informacje, czy zapowiadane prace nad nowelizacją przepisów są w interesującym Rzecznika zakresie kontynuowane. Sprawa ta będzie nadal monitorowana w 2008.

2. Przymusowe wykwaterowanie z lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

W ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁸⁴⁸ przewidziano ochronę pewnych kategorii osób (m. in. kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni, emeryci i renciści), w przypadku przymusowego wykwaterowania. W stosunku do tych osób odstąpiono od ogólnej zasady, iż przymusowego wykwaterowania z lokali mieszkalnych pozostających w zasobach WAM dokonuje organ egzekucyjny na wniosek dyrektora oddziału regionalnego Agencji. W przypadku tych osób dyrektor oddziału regionalnego występuje do sądu z pozwem o nakazanie opróżnienia lokalu i orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Wskazany krąg osób nie posiada jednak uprawnień do otrzymania lokalu socjalnego w przypadku, gdy z pozwem takim zamiast dyrektora oddziału regionalnego WAM wystąpi osoba, której przysługuje prawo do lokalu. Dotyczy to w szczególności rozwiedzionych małżonków zajmujących lokal w zasobach WAM. Zgodnie z uchwałą SN żołnierz zawodowy może wystąpić z powództwem o eksmisję byłego współmałżonka z lokalu przyznanego mu przez WAM w związku z pełnioną służbą wojskową⁸⁴⁹. Osoby eksmitowane nie przez WAM lecz przez samego żołnierza zajmującego lokal nie mogą także skorzystać z ochrony przewidzianej w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸⁵⁰. Postanowienia tej ustawy od dnia 1 lipca 2004 r. nie mają zastosowania do lokali będących w dyspozycji WAM.

⁸⁴⁷ RPO-529615-V/06 z 24 stycznia 2008 r.

⁸⁴⁸ Ustawa z 22 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.).

⁸⁴⁹ Uchwała SN z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 131/06

⁸⁵⁰ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Zdaniem Rzecznika w przepisach powstała luka prawna, która pozbawia te osoby ochrony w postaci uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na mocy orzeczenia sądowego. Uzależnianie otrzymania takiego lokalu od rodzaju podmiotu, który wystąpi do sądu z żądaniem eksmisji budzi wątpliwości co do zgodności z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości obywateli wobec prawa. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁸⁵¹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁵², iż obowiązujące przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie pozbawiają osób wskazanych przez Rzecznika prawa do otrzymania lokalu socjalnego na mocy orzeczenia sądu. Dlatego też nie ma potrzeby podjęcia sugerowanych przez Rzecznika działań legislacyjnych w tym przedmiocie. Rzecznik nie podzielił stanowiska zajętego w tej sprawie przez Ministra Obrony Narodowej. Minister nie zwrócił uwagi w swoim wystąpieniu, że wspomniany krąg osób został pozbawiony możliwości ubiegania się o lokal socjalny na zasadach ogólnych. Natomiast wskazywał na brak podstaw do uzależniania powyższych uprawnień od rodzaju podmiotu, który występuje z powództwem o ich eksmisję. Dlatego Minister ponownie zwrócił się⁸⁵³ o przeanalizowanie przedmiotowej kwestii i zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister Obrony Narodowej poinformował⁸⁵⁴, że przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jednoznacznie wskazują na krąg osób, w stosunku do których Wojskowa Agencja Mieszkaniowa jest obowiązana realizować ich uprawnienia. Żaden z przepisów omawianej ustawy nie nakłada na Agencję obowiązku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których zamieszkiwanie w lokalach mieszkalnych pozostających w zasobie Agencji było prawem pochodnym. Treść udzielanych wyjaśnień wskazuje, iż intencje Rzecznika nie zostały właściwie zrozumiane.

⁸⁵¹ RPO-406771-V/07 z 28 maja 2007 r.

⁸⁵² Pismo z 25 czerwca 2007 r.

⁸⁵³ RPO-406771-V/07 z 13 lipca 2007 r.

⁸⁵⁴ Pismo z 9 sierpnia 2007 r.

Niemniej obecnie w Ministerstwie Obrony Narodowej prowadzone są prace mające na celu ujęcie całości tzw. prawa wojskowego w dwie ustawy dotyczące zagadnień obronności i służby wojskowej, które obejmą również problematykę zakwaterowania żołnierzy zawodowych i ich rodzin. W związku z tym kwestia podnoszona w wystąpieniu Rzecznika zostanie również poddana pod rozwagę. Dlatego też sprawa będzie nadal monitorowana w 2008 r.

3 Zasady zwrotu różnicy w opłatach czynszowych z tytułu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej.

W 2006 r. Rzecznik sygnalizował⁸⁵⁵ konieczność zmiany art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej⁸⁵⁶, który upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. W tym zakresie przepis zawiera upoważnienie do uregulowania materii, która nie była regulowana w ustawie. Od dłuższego czasu zapowiadane było zgłoszenie do Sejmu projektu zmian w ustawie o Służbie Więziennej, zmierzającego do wyeliminowania tego przepisu.

Z informacji udzielonej Rzecznikowi w listopadzie 2006 r. przez Ministra Sprawiedliwości wynikało, że projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej, która przewiduje zmianę również z zakresie kwestionowanym przez Rzecznika tj. blankietowości upoważnienia zawartego w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych. Mimo zapowiedzi projekt nowelizacji nie wypłynął do Sejmu. Rzecznik zwrócił się⁸⁵⁷ ponownie o poinformowanie o przyczynie opóźnień skierowania do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz o aktualnym stanie uzgodnień dotyczących tego projektu i przewidywanym terminie ich zakończenia.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił⁸⁵⁸, iż projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej nie został przekazany do Sejmu we wskazanym terminie z powodu zaprzestania prac nad nowelizacją.

⁸⁵⁵ Informacja RPO za 2006 r., str. 256

⁸⁵⁶ Ustawa z 26 kwietnia 1996 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.).

⁸⁵⁷ RPO-428351-V/07 z 11 lipca 2007 r.

⁸⁵⁸ Pismo z 20 sierpnia 2007 r.

Obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad reformą Służby Więziennej. W związku z tym przygotowany jest pakiet trzech nowych projektów ustaw realizujących założenia reformy więziennictwa: ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej”, ustawy o Służbie Więziennej, ustawy o funkcjonariuszach i pracownikach Służby Więziennej. Wymienione projekty zawierają m.in. rozwiązania proponowane we wcześniejszym projekcie ustawy zmieniającej ustawę o Służbie Więziennej. Przewiduje się, iż uzgodnione projekty zostaną przedłożone do rozpatrzenia Radzie Ministrów w grudniu 2007 r.

W związku ze zmianą składu rządu, Rzecznik ponownie przedstawi sprawę Ministrowi Sprawiedliwości z prośbą o informacje, czy prace nad zapowiadaną reformą więziennictwa są w resorcie kontynuowane i kiedy spodziewać można się uchwalenia konkretnych regulacji.

4. Odmowa zawarcia umowy o wypłatę odprawy mieszkaniowej z żołnierzami zwalnianymi z zawodowej służby wojskowej.

W 2007 r. do Rzecznika wpływały skargi od żołnierzy zwalnianych z zawodowej służby wojskowej w związku z nabyciem prawa do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej lub też wypowiedzeniem stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej przez właściwy organ wojskowy, zainteresowanych uzyskaniem odprawy mieszkaniowej.

Skarżący podkreślali, że pomimo faktu, iż zajmowane do dnia zwolnienia ze służby lokale mieszkalne otrzymali na podstawie decyzji o przydziale osobnej kwatery stałej i do dnia zwolnienia ze służby nie otrzymali decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej odmówiły im zawarcia umowy o wypłatę wspomnianego świadczenia.

Na tle tych skarg pojawił się problem interpretacji przepisów określających warunki, od których spełnienia uzależnione jest nabycie prawa do odprawy mieszkaniowej, o której mowa w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁸⁵⁹. Uprawnienia żołnierzy zwalnianych z zawodowej służby wojskowej są zróżnicowane w zależności od tego, czy w dniu zwolnienia żołnierz mieszkał w kwaterze, czy lokalu

⁸⁵⁹ Ustawa z 22 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 41, poz. 398 ze zm.).

mieszkalnym niebędącym kwaterą. W pierwszym przypadku przysługuje mu odprawa mieszkaniowa. W drugim natomiast wyłącznie prawo do zamieszkiwania w zajmowanym lokalu. W ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2004 r. nie definiowała wprost pojęcia „kwatera”. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że kwaterą jest lokal zasiedlony przez osoby uprawnione czyli żołnierzy, emerytów, rencistów wojskowych, wdowy po nich i dzieci, spełniające w ustawie warunki. Natomiast ustawa o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz niektórych innych ustaw⁸⁶⁰ wprowadziła pojęcie „kwatery”, którą uznano lokal mieszkalny przeznaczony wyłącznie na zakwaterowanie żołnierzy służby stałej. W związku z tym umowa o wypłatę odprawy mieszkaniowej może być zawarta wyłącznie z żołnierzem, który zwalnia kwaterę czyli lokal przeznaczony wyłącznie na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych służby stałej, znajdujący się w wykazie kwater i do dnia zwolnienia ze służby nie otrzymał decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym.

Z treści skarg wpływających do Rzecznika wynika również, że sądy rozstrzygające spory między żołnierzami a Wojskową Agencją Mieszkaniową, dotyczące uprawnień do odprawy mieszkaniowej, w sposób odmienny interpretują przepisy określające warunki nabycia praw do tego świadczenia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁶¹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie, czy w omawianym zakresie nie zachodzi potrzeba doprecyzowania przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w celu wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych, których konsekwencją są procesy cywilne, jakie obywatele zmuszeni są wytaczać Wojskowej Agencji Mieszkaniowej dla uzyskania korzystnych dla nich rozstrzygnięć.

W udzielonej odpowiedzi⁸⁶² Minister Obrony Narodowej dokonał obszernej analizy interpretacji przepisów dokonanej przez sądy powołanych przez Rzecznika sprawach i stwierdził, że orzecznictwo to

⁸⁶⁰ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.).

⁸⁶¹ RPO-562908-V/07 z 4 grudnia 2007 r.

⁸⁶² Pismo z 25 stycznia 2007 r.

jest błędne. W związku z tym przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych nie wymagają zmiany, natomiast orzecznictwo sądowe winno zostać w trybie kontroli instancyjnej skorygowane. Rzecznik będzie monitorował orzecznictwo sądowe w omawianej kategorii spraw i ponownie podejmie działania w przypadku ujawnienia się rozbieżności w tym orzecznictwie.

D. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Podział spółdzielni.

Od prawie dwóch lat Rzecznik prowadzi korespondencję z Ministrem Sprawiedliwości dotyczącą kwestii znaczenia prawnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny⁸⁶³, niekonstytucyjności art. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw⁸⁶⁴, który to przepis uchylał art. 108a Prawa spółdzielczego⁸⁶⁵. Rzecznik wskazywał na niepewność stanu prawnego, powstałego w związku ze wspomnianym wyrokiem Trybunału. Zdaniem Rzecznika brak jest argumentów na przyjęcie tezy, że w takim wypadku moc obowiązującą automatycznie „odzyskuje” uchylony art. 108 a Prawa spółdzielczego. Rzecznik podkreślał, że w uzasadnieniu wyroku Trybunał uznał za wskazane, dla zapewnienia jasności stanu prawnego, wydanie przez ustawodawcę przepisu o treści opartej na zasadach przyjętych w art. 108a. W listopadzie 2006 r. Minister Sprawiedliwości poinformował⁸⁶⁶, że po wielu konsultacjach stwierdzono konieczność podjęcia działań legislacyjnych, i że zostaną podjęte prace nad stosownym projektem ustawy.

W dniu 13 lipca 2007 r. została opublikowana ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁶⁷. Stosownie do art. 2 pkt 5 tej ustawy, w ustawie – Prawo spółdzielcze po art. 108a dodany został art. 108b. Z powyższego wynika, że ustawodawca działał w przekonaniu, że przepis art. 108a Prawa

⁸⁶³ Wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r. (sygn. K 42/02).

⁸⁶⁴ Ustawa z 19 grudnia 2002 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 2058).

⁸⁶⁵ Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.).

⁸⁶⁶ Informacja za 2006 r. str. 254.

⁸⁶⁷ Ustawa z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 873).

spółdzielczego obowiązuje. Przekonanie to pozostaje w rażącej sprzeczności z wytycznymi Trybunału Konstytucyjnego, stanowiskiem Rzecznika, Ministra Sprawiedliwości oraz pozostałych resortów z którymi konsultowana była kwestia ponownego wprowadzenia do ustawy – Prawo spółdzielcze odpowiednika nieobowiązującego art. 108a. Sytuacja ta jedynie pogłębia dotychczasowe wątpliwości co do kształtu obowiązującego w tym zakresie prawa.

Rzecznik zwrócił się⁸⁶⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz wskazanie, czy podjęte zostały zapowiadane wcześniej prace legislacyjne i na jakim są etapie.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁸⁶⁹, że w odpowiedziach na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika w tej sprawie, Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd, że skutki wyroku⁸⁷⁰ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005 r. wymagają interwencji ustawodawcy, poprzez wydanie przepisu o treści opartej na zasadach przyjętych w art. 108a Prawa spółdzielczego. Jednak aktualnie Minister Sprawiedliwości prezentuje odmienny pogląd w tej sprawie.

Opublikowana w lipcu 2007 r. ustawa o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw realizuje wytyczne zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zatem kolejna inicjatywa ustawodawcza wydaje się niecelowa. Zgodnie z § 106 pkt. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej⁸⁷¹ w tekście jednolitym, w miejscu przepisu uchylonego wpisuje się oznaczenie uchylnej jednostki redakcyjnej oraz określenie „uchylony”. Wskazaną technikę legislacyjną zastosowano również w przypadku aktualnego tekstu jednolitego ustawy – Prawo spółdzielcze. Ze sformułowania „po art. 108a dodaje się art. 108b” nie wynika, że ustawodawca działał w przekonaniu, że przepis art. 108a obowiązuje. Sformułowanie to - będąc typową i poprawną techniką legislacyjną - służy jedynie precyzyjnemu umiejscowieniu w zmienianym akcie prawnym dodanego przepisu, gdyż art. 108a Prawa spółdzielczego -

⁸⁶⁸ RPO-512517-V/05 z 6 sierpnia 2007 r.

⁸⁶⁹ Pismo z 5 października 2007 r.

⁸⁷⁰ Sygn. K 42/02.

⁸⁷¹ Rozporządzenie z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

choć nieobowiązujący - pozostał w nim jako jednostka redakcyjna o pustej treści – „art. 108a. (uchylony)”.

Ta argumentacja nie przekonała Rzecznika, który w kolejnym wystąpieniu adresowanym do Ministra Sprawiedliwości⁸⁷² ponownie przedstawił sprawę, zwracając uwagę, iż w ostatnim tekście jednolitym Prawa spółdzielczego⁸⁷³ przy art. 108a znalazła się adnotacja „uchylony”, niemniej była to konsekwencja wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw i późniejszego ogłoszenia tekstu jednolitego. Zasady techniki prawodawczej, o których wspominał Minister Sprawiedliwości, wykorzystane przy sporządzeniu w 2003 r. tekstu jednolitego Prawa spółdzielczego nie mogły zatem, co oczywiste, uwzględnić konsekwencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które zapadło w dniu 20 kwietnia 2005 r. Nadal zatem nie wiadomo, czy przepis art. 108a, na skutek ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego „odzyskał” samoistnie moc obowiązującą, czy też nie, a taka sytuacja niewątpliwie wymaga interwencji ustawodawcy. Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Sprawiedliwości. Omawiana sprawa jest jednak przykładem, iż przepisy ustaw, zmieniających wcześniejsze ustawy są tworzone niechlujnie, bez należytej analizy skutków prawnych uchylania jednych przepisów i wprowadzania innych o analogicznym, bądź niemal analogicznym brzmieniu, a także braku analizy skutków, jakie w praktyce wywołują orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

2. Zbyt krótka vacatio legis ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw.

W czerwcu 2007 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw⁸⁷⁴, która weszła w życie po 19 dniach. Jeszcze przed dniem jej opublikowania, do Rzecznika zaczęły lawinowo napływać skargi kwestionujące poszczególne regulacje tej ustawy. W większości były to skargi zbiorowe, w których zawarto szereg merytorycznych, konkretnych zarzutów pod adresem

⁸⁷² RPO-560232-V/07 z 14 grudnia 2007 r.

⁸⁷³ Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848.

⁸⁷⁴ Ustawa z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125 z 13 lipca 2007 r., poz. 873).

poszczególnych uregulowań ustawy. Najczęściej kwestionowano zasady przenoszenia na członków, którym służą spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali, odrębnej własności zajmowanych mieszkań. Równie dużo skarg dotyczyło problematyki związanej z zasadniczą ingerencją ustawodawcy w organizację spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów gospodarczych posiadających osobowość prawną oraz ingerencji ustawodawcy w sferę praw majątkowych członków spółdzielni. Szczególnie dużo kontrowersji wywołało wprowadzenie w trakcie roku obrachunkowego zmian zasad rozliczania wpływów na fundusz remontowy spółdzielni. Powtarzały się zarzuty, że może to spowodować utratę stabilności finansowej spółdzielni, brak możliwości wywiązania się z zawartych już umów o roboty budowlane i dokończenia zaplanowanych remontów. Ponadto wprowadzony przez ustawę obowiązek dokonania zmian w statutach nie później niż do końca listopada 2007 r. będzie w praktyce bardzo trudny do wykonania. W tym wypadku ustanowienie 19-dniowej *vacatio legis*, jakkolwiek formalnie zgodne z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸⁷⁵ pozostaje jednak w sprzeczności z art. 2 Konstytucji. Zapewnienie stosownego okresu na dostosowanie się obywateli do treści aktu prawnego służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonych przez nie prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁷⁶ do Ministra Budownictwa z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister Budownictwa podzielił⁸⁷⁷ opinię Rzecznika, że stan faktyczny, jaki powstał w związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zapewnił stosownego okresu na dostosowanie się do treści aktu prawnego i uzasadnia to podejrzenie o sprzeczność z art. 2 Konstytucji. Podkreślił jednocześnie, że znaczna część wprowadzanych przez nią regulacji uznawana jest za uzasadnioną i wychodzącą naprzeciw oczekiwaniom wielu członków spółdzielni, co znajduje wyraz w korespondencji kierowanej do resortu budownictwa.

⁸⁷⁵ Ustawa z 20 lipca 2000 r. (Dz.U. Nr 68, poz. 449).

⁸⁷⁶ RPO-564282-V/07 z 7 sierpnia 2007 r.

⁸⁷⁷ Pismo z 24 sierpnia 2007 r.

Rzecznik skierował zatem do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 12 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przewidującego 19-to dniową *vacatio legis*, z art. 2 Konstytucji⁸⁷⁸. Sprawa została połączona do wspólnego rozpoznania z wnioskiem grupy posłów na Sejm⁸⁷⁹.

3. Rozwiązania przyjęte w nowelizowanej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.

a) Odpowiedzialność karna członków organów spółdzielni.

W 2007 r. do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących nowych rozwiązań przyjętych w ustawie o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁸⁰, która weszła w życie z dniem 31 lipca 2007 r. Ustawodawca przewidział w niej co do zasady trzymiesięczny termin realizacji roszczeń członków spółdzielni w zakresie przekształceń własnościowych. Gwarancją realizacji tych roszczeń mają być przepisy wprowadzające odpowiedzialność karną członków zarządu spółdzielni, pełnomocników, prokurentów, syndyków lub likwidatorów za dopuszczenie do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu. Wprowadzenie odpowiedzialności karnej za dopuszczanie do niezawierania umów o przeniesienie własności lokalu nie wydaje się konieczne w demokratycznym państwie, a w konsekwencji budzi wątpliwości co do zgodności z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Z analizy wyżej wymienionej ustawy nowelizującej wynika, iż w przypadku wniosków złożonych po 31 lipca 2007 r. trzymiesięczny termin na realizację wniosku o przeniesienie odrębnej własności odnosi się tylko do spółdzielczego lokatorskiego i własnościowego prawa do lokalu. Natomiast wnioski złożone przed dniem wejścia w życie winny być zrealizowane w terminie trzech miesięcy. Takie zróżnicowanie zasad realizacji przyznanych ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych roszczeń - poprzez zagwarantowanie, w niektórych tylko przypadkach

⁸⁷⁸ RPO-564591-V/07 z 15 stycznia 2008 r.

⁸⁷⁹ Sygn. akt K 64/07

⁸⁸⁰ Ustawa z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 873).

trzymiesięcznego terminu realizacji, nie znajduje w ocenie Rzecznika żadnego uzasadnienia.

W skargach do Rzecznika zwracano uwagę, iż trzymiesięczny termin na dokonanie przekształceń własnościowych jest w wielu przypadkach - z powodów obiektywnych – niemożliwy do dotrzymania. Skarżący słusznie wskazywali, iż ustawodawca nakładając obowiązek, którego spełnienie może być niewykonalne z przyczyn niezależnych od zobowiązanego, naruszył zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Minister Budownictwa nie zgodził się z zarzutem niekonstytucyjności wprowadzonych do tej ustawy przepisów karnych sankcjonujących niewywiązywanie się przez władze spółdzielni z obowiązku w zakresie przekształcenia spółdzielczych praw do lokalu, jak również z tym, że wprowadzenie w ustawie trzymiesięcznego terminu na realizację roszczenia podważa zasadę zaufania obywateli do prawa. Argumentacja Ministra Sprawiedliwości nie przekonuje Rzecznika, dlatego sprawa będzie nadal przedmiotem działań Rzecznika w 2008 r.

b) Tryb realizacji roszczeń o przeniesienie odrębnej własności lokali

Kolejny problem przedstawiony w związku z realizacją roszczeń o przeniesienie odrębnej własności lokalu, to kwestia procedury postępowania w sprawach. W wyniku kolejnych zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych doszło do sytuacji, w której dochodzenie tego samego roszczenia możliwe jest w dwóch odrębnych trybach postępowania – procesowym i nieprocesowym. Zasadnym byłoby rozważenie podjęcia działań legislacyjnych dla jednoznacznego określenia, w jakim trybie postępowania cywilnego należy dochodzić przewidzianych w ustawie roszczeń. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁸⁸¹ do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska i ewentualnie podjęcie stosownych prac legislacyjnych.

Minister Sprawiedliwości uznał się⁸⁸² za niewłaściwego, wskazując przy tym, że stosownie do art. 9a ust. 1 ustawy o działach administracji

⁸⁸¹ RPO-560232-V/07 z 13 sierpnia 2007 r.

⁸⁸² Pismo z 19 września 2007 r.

rządowej⁸⁸³ problematyka mieszkalnictwa wchodzi w skład działu kierowanego przez Ministra Budownictwa.

Minister Budownictwa zgodził się z postulatem podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do stworzenia jednoznacznego stanu prawnego w zakresie trybu rozpoznawania roszczeń o przeniesienie odrębnej własności lokalu. Minister podkreślił również, iż wprowadzenie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych art. 49¹ może sugerować, iż ustawodawca zakładał, że art. 49 ponownie obowiązuje.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁸⁴ do Ministra Budownictwa z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawach przedstawionych w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości.

Minister Budownictwa poinformował⁸⁸⁵, że – jego zdaniem – zwrócenie się Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości co do ewentualnej inicjatywy legislacyjnej było jak najbardziej zasadne. Niezależnie od zaistniałego sporu kompetencyjnego, Minister ustosunkował się do wystąpienia Rzecznika i stwierdził, że do czasu ustalenia jednoznacznej wykładni Trybunału co do obowiązywania przepisów ustawowych w sytuacji, gdy przepisy je uchylające zostały następnie uchylone przez Trybunał, nie wydaje się uzasadnione podejmowanie w tej sprawie inicjatywy ustawodawczej.

Niestety Minister nie wskazał terminu, ani podmiotu, który takiej wykładni miałby dokonać. W wyniku kolejnych zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powstała sytuacja, w której dochodzenie tego samego roszczenia możliwe jest w dwóch odrębnych trybach – procesowym i nieprocesowym. W rezultacie, wprowadzona zmiana nie tylko nie przyczyniła się do przejrzystości stanu prawnego, lecz wręcz nasiliła zastrzeżenia, co do kształtu obowiązującego prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁸⁶ ponownie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przeanalizowanie sprawy i podjęcie ewentualnych działań zmierzających do zmiany przepisów Prawa spółdzielczego i ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w omawianym

⁸⁸³ Ustawa z 4 września 1997 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147).

⁸⁸⁴ RPO-560232-V/07 z 1 października 2007 r.

⁸⁸⁵ Pismo z 29 października 2007 r.

⁸⁸⁶ RPO-560232-V/07 z 14 grudnia 2007 r.

zakresie. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę Ministra na to, że w sprawie zarysował się negatywny spór kompetencyjny pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Budownictwa. W ocenie Rzecznika właściwy w tej sprawie jest Minister Sprawiedliwości, ponieważ jakkolwiek przepis art. 49 znajduje się w ustawie dotyczącej generalnie spółdzielczości mieszkaniowej, to jednak reguluje on problematykę trybu postępowania sądowego w sprawie cywilnej, a ta materia należy do zakresu właściwości Ministra Sprawiedliwości. Dlatego Rzecznik zwrócił się o zajęcie jednoznacznego stanowiska, który z Ministrów właściwy jest w tej sprawie.

W uznaniu Rzecznika sprawa ta stanowi kolejny przykład „niechlujstwa” legislacyjnego przy uchwalaniu ustaw zmieniających przepisy ustaw już obowiązujących”.

c) Konstytucyjność niektórych uregulowań wprowadzonych do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nowelizacją z 14 czerwca 2007 r.

W związku z nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁸⁸⁷ do Rzecznika nypłynęły liczne skargi obywateli na uregulowania wprowadzone do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Skarg tych wpłynęło do końca roku 2007 ok. 3000 i nadal wpływają. W związku z tym konieczne było dokonanie wnikliwej analizy wprowadzonych uregulowań. Analiza ta doprowadziła Rzecznika do wniosku, iż część zgłaszanych zarzutów, dotyczących niezgodności z Konstytucją wprowadzonych uregulowań, jest uzasadniona. Dlatego też Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu ustalonym wskazaną wyżej nowelizacją⁸⁸⁸. We wniosku tym Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 8¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, ponieważ nakłada wyłącznie na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązek udostępniania na stronie internetowej określonych dokumentów, natomiast inne spółdzielnie takiego obowiązku

⁸⁸⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 873)

⁸⁸⁸ RPO-564591-V/07 z dnia 10 stycznia 2008 r.

nie mają. Jest on ponadto sprzeczny z zasadami poprawnej legislacji. Poprzez nakazanie spółdzielniom udostępniania bez żadnych ograniczeń dokumentów, w których zawarte są dane osobowe oraz informacje o sprawach prywatnych (sytuacja rodzinna i materialna, przymioty, kwalifikacje, wykształcenie) oraz majątkowych członków spółdzielni i innych osób, w sposób oczywisty prowadzi on ponadto do naruszenia zagwarantowanego w Konstytucji prawa do prywatności.

Rzecznik zakwestionował także konstytucyjność art. 8² ust. 2, 3 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przepisy te wprowadziły zakaz uczestniczenia w radzie nadzorczej spółdzielni mieszkaniowej tym członkom spółdzielni, którzy są jej pracownikami, zakaz bycia członkiem rady nadzorczej dłużej niż dwie kolejne kadencje oraz zasadę, że kadencja rady nadzorczej trwa 3 lata. Te przepisy są niezgodne z konstytucyjną zasadą równości, ponieważ ingerują w strukturę organizacyjną wyłącznie spółdzielni mieszkaniowych. Ponadto naruszają konstytucyjną wolność zrzeszania się. Prawo działania w zrzeszeniu, uczestniczenia w nim, współkształtowania struktury organizacyjnej zrzeszenia łącznie z czynnym i biernym prawem wyborczym do jego władz stanowi logiczną konsekwencję – bezpośrednio – prawa przystąpienia do zrzeszenia, a pośrednio – wolności zrzeszania się. Jeśli bowiem obywatele dysonują konstytucyjnie zagwarantowaną wolnością zrzeszania się, to m.in. w tym celu, aby działać w zrzeszeniu wspólnie z innymi jego członkami.

Rzecznik zakwestionował również przepis art. 8³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, którym zlikwidowano istniejące dotychczas w spółdzielniach organy – zebrania przedstawicieli i zebrania grup członkowskich. Wprowadzono również zasadę, że w każdej spółdzielni mieszkaniowej najwyższym organem jest wyłącznie walne zgromadzenie członków, a jedynie, gdy liczba członków jest większa niż 500, walne zgromadzenie może odbywać się w częściach. Przepis ten w ocenie Rzecznika jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości, a ponadto narusza wolność zrzeszania się. Rzecznik dokonał analizy zakwestionowanego uregulowania i wykazał, że rozwiązanie to jedynie pozornie wzmacnia demokrację w spółdzielniach mieszkaniowych, podczas gdy w rzeczywistości prowadzi do istotnego ograniczenia faktycznej możliwości oddziaływania przez członków na jej działalność.

Wniosek Rzecznika został połączony⁸⁸⁹ do wspólnego rozpoznania z wnioskiem złożonym przez grupę posłów na Sejm.

4. Forma zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

W 2007 r. w listach kierowanych do Rzecznika poruszany był problem związany z formą zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do mieszkania. Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonana ustawą o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁹⁰ uchyliła art. 17¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowiący, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu powstaje z chwilą zawarcia między członkiem a spółdzielnią umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Umowa powinna być zawarta pod rygorem nieważności w formie pisemnej. Jednocześnie ustawa ta przewiduje w art. 7 ust. 2 możliwość zawarcia przez spółdzielnię umowy o przekształcenie przysługującego członkowi spółdzielni prawa lokatorskiego na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w określonych wypadkach.

Brak jest w ustawie szczególnych przepisów dotyczących formy zawarcia takiej umowy. Do ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zastosowanie mają zatem – wobec uchylenia art. 17¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – ogólne przepisy Kodeksu cywilnego o ustanawianiu ograniczonych praw rzeczowych, zgodnie z którymi, ww. umowa powinna być zawarta - pod rygorem nieważności - w formie aktu notarialnego.

Z treści skarg wpływających do Rzecznika wynika, że nie wszystkie spółdzielnie mieszkaniowe są świadome opisanej wyżej konsekwencji uchylenia art. 17¹ ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i nadal zawierają umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w formie pisemnej, czego skutkiem jest bezwzględna nieważność takiej czynności prawnej.

⁸⁸⁹ Sygn. akt K 64/07.

⁸⁹⁰ Ustawa z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 873).

Ponadto konsekwencją wymogu zawarcia umowy w formie aktu notarialnego jest konieczność poniesienia określonych wydatków. Wobec braku szczególnych regulacji tej kwestii, taksa notarialna stanowić będzie określony procent liczony od wartości przedmiotu umowy. Będzie to zatem znaczna kwota. W załączeniu nowe regulacje miały ułatwić członkom spółdzielni uzyskanie „silniejszych” praw do zajmowanych lokali oraz zminimalizować związane z tym koszty.

Rzecznik zwrócił się⁸⁹¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w opisanej sprawie.

W odpowiedzi nie podzielono zdania Rzecznika⁸⁹², że brak regulacji przewidującej wymóg zachowania jedynie formy pisemnej dla umów o przekształcenie przysługującego członkom spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na prawo spółdzielcze własnościowe jest ewidentnie wynikiem przeoczenia ustawodawcy, a nie jego świadomego wyboru.

Nie można wykluczyć sytuacji, że uznanie obecnego stanu prawnego w zakresie przekształcania spółdzielczych lokatorskich praw do lokalu mieszkalnego na prawa spółdzielcze własnościowe za wynik przeoczenia ustawodawcy i przywrócenie, w wyniku nowelizacji, stanu prawnego przewidującego wymóg zachowania jedynie formy pisemnej dla umów, których przedmiotem jest to przekształcenie, powodowałoby w części spółdzielni spowolnienie tempa działań mających na celu uzyskiwanie przez spółdzielnie mieszkaniowe prawa własności lub użytkowania wieczystego gruntu.

Zapewniono Rzecznika, że skutki regulacji wprowadzone powyższą ustawą będą monitorowane, przed podjęciem decyzji o potrzebie przygotowania i zakresie zmian ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Infrastruktury w tej sprawie Rzecznik podkreślił⁸⁹³, iż aktualny stan prawny stwarza niepewność w zakresie formy zawarcia umowy przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa na prawo własnościowe. Nie jest wcale oczywiste, że umowa ta winna być obecnie zawarta w formie aktu notarialnego. Potwierdza to stanowisko Rady Izby Notarialnej w Warszawie, która w

⁸⁹¹ RPO-573766-V/07 z 22 listopada 2007 r.

⁸⁹² Pismo z 10 grudnia 2007 r.

⁸⁹³ RPO-573766-V/07 z dnia 2 stycznia 2008 r.

piśmie do Rzecznika⁸⁹⁴ zaprezentowała pogląd, że wystarczy zwykła umowa w formie pisemnej. Podobny pogląd prezentowało w pismach do zainteresowanych obywateli Ministerstwo Budownictwa. Obowiązujący w omawianym zakresie stan prawny jest niepełny i nieprecyzyjny, co doprowadziło do zasadniczo rozbieżnej wykładni w procesie stosowania prawa. Z uwagi na to, że sprawa ma istotne znaczenie dla członków spółdzielni mieszkaniowych, gdyż istnieje realne niebezpieczeństwo dokonywania bezwzględnie nieważnych „przekształceń” lokatorskiego prawa do lokalu na prawo własnościowe, Rzecznik podtrzymał pogląd o konieczności pilnego, jednoznacznego uregulowania kwestii formy prawnej ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w obowiązującym prawie. W udzielonej odpowiedzi⁸⁹⁵ Minister Infrastruktury poinformował Rzecznika, że problem formy prawnej omawianej umowy jest obecnie przedmiotem analizy przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości. Sprawa ta wymaga więc dalszego monitorowania zarówno prac w Ministerstwie, jak i praktyki kształtującej się w obrocie prawnym.

5. Obciążanie właścicieli domów jednorodzinnych, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej, kosztami funkcjonowania spółdzielni.

W 2007 r. do Rzecznika zwracali się właściciele domów jednorodzinnych, wybudowanych w przeszłości w ramach spółdzielni mieszkaniowej, w sprawach dotyczących zasadności obciążania ich kosztami eksploatacji i utrzymania nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 zd. drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁸⁹⁶ właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni są obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w

⁸⁹⁴ Pismo z dnia 11 grudnia 2007 r.

⁸⁹⁵ Pismo z dnia 11 stycznia 2008 r.

⁸⁹⁶ Ustawa z 15 grudnia 2001 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 116, poz. 1119 ze zm.).

określonych budynkach lub osiedlu. Są to najczęściej drogi wewnątrzosiedlowe, parkingi, tereny zielone, place zabaw itp.

Ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, że przepis ten stanowi podstawę do obciążania właścicieli lokali niebędących członkami spółdzielni, wydatkami ponoszonymi na jej nieruchomości, pomimo, iż osoby te nie korzystają z tych nieruchomości. Przepis ten może prowadzić w praktyce do sytuacji, w której określone osoby są zobowiązane uiszczać spółdzielni mieszkaniowej opłatę za stworzenie im - wbrew ich woli - możliwości korzystania z określonego terenu.

Rzecznik zwrócił również uwagę na problem dotyczący wykładni art. 26 i art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w przypadku domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej (tzw. segmentów). Właściciel domu, niebędący członkiem spółdzielni, musi ponosić określone koszty z tytułu sprawowania przez spółdzielnię zarządu nieruchomością, na którą składają się domy w zabudowie szeregowej. W praktyce właściciele sami sprawują zarząd (zapewniają dostawę wody, gazu, wywóz śmieci). Zdaniem Rzecznika zasadna byłaby zmiana treści przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych tak, aby uwzględniały one odrębny od lokali w budynkach wielomieszkaniowych charakter domów jednorodzinnych i wykluczały w praktyce możliwość obciążania właścicieli domów jednorodzinnych, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej kosztami działalności spółdzielni, z której nie czerpią oni żadnej korzyści. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸⁹⁷ do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁹⁸ Rzecznika, że w rezultacie prac legislacyjnych parlamentarzystów V kadencji uchwalono nowe brzmienie przepisu art. 4 ust. 4 w ustawie nowelizacyjnej z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁹⁹. Minister Infrastruktury nie widzi potrzeby zmiany zawartych w nim regulacji. Ponadto zgodnie z nowym brzmieniem art. 4 ust. 8 wspomnianej ustawy, właściciele niebędący członkami

⁸⁹⁷ RPO-508065-V-/05 z 27 listopada 2007 r.

⁸⁹⁸ Pismo z 18 grudnia 2007 r.

⁸⁹⁹ Ustawa z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 873).

spółdzielni mogą kwestionować zasadność zmiany wysokości opłat bezpośrednio na drodze sądowej. Ciężar udowodnienia zasadności zmiany wysokości opłat spoczywa na spółdzielni.

Minister nie podzielił zdania Rzecznika dotyczącego problemu wykładni art. 26 i art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w przypadku domów jednorodzinnych w zabudowie szeregowej i potrzeby uwzględnienia przez ustawodawcę specyfiki takich domów jednorodzinnych.

6. Administracyjny nadzór ministra właściwego do spraw budownictwa nad działalnością spółdzielni mieszkaniowych

Przez cały 2007 r. Rzecznik monitorował sposób korzystania przez ministra właściwego do spraw budownictwa z przyznanego mu w 2005 r., w art. 93a ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prawa nadzoru nad działalnością spółdzielni mieszkaniowych. Już w 2005 r. Rzecznik poddawał w wątpliwość zasadność wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych takiego uregulowania⁹⁰⁰ przewidując, iż będzie to w istocie przepis martwy. Dalsze doświadczenia dotyczące funkcjonowania tego nadzoru w praktyce jedynie potwierdzają powyższą opinię Rzecznika. Niestety, mija już drugi rok prowadzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa sprawy jednej ze spółdzielni mieszkaniowych i jak dotąd, ministerstwu udało się doprowadzić do lustracji spółdzielni⁹⁰¹, jednakże nadal nie zajęło ono jednoznacznego stanowiska co do wniosków płynących z owej lustracji, ani nie jest w stanie wyegzekwować od spółdzielni realizacji wniosków polustracyjnych⁹⁰².

E. Sprzedaż lokali mieszkalnych

1. Zapewnienie ochrony interesów klientów firm deweloperskich.

Na tle wpływających do Rzecznika skarg od osób poszkodowanych wskutek działań firm deweloperskich oraz na podstawie informacji w

⁹⁰⁰ Informacja za rok 2006, s. 254-255

⁹⁰¹ RPO-478347-V/04 z 13 sierpnia 2007 r.

⁹⁰² Pismo z dnia 17 października 2007 r., pismo z dnia 18 stycznia 2007 r.

środkach masowego przekazu, które wskazywały na coraz częstsze wymuszanie przez firmy deweloperskie na swoich klientach dopłaty do ustalonej ceny lub rozwiązywanie zawartych umów w celu ponownej sprzedaży mieszkań po nowej, znacznie wyższej cenie, wyłonił się problem braku regulacji prawnych zapewniających ochronę interesów klientów firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym. Rzecznik wskazał na konieczność wprowadzenia regulacji prawnych w szczególności określających wzajemne prawa i obowiązki stron umowy, sposób jej wykonania czy odpowiedzialność stron w razie niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a także jej formę. Rzecznik zwrócił się⁹⁰³ do Ministra Budownictwa z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu ochrony praw nabywcy lokalu i zabezpieczenia jego interesów w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁰⁴ Rzecznika, że Minister Budownictwa podjął próbę wykreowania norm powszechnie obowiązujących, które rozwiązałyby trudne kwestie związane z kupnem lokalu mieszkalnego od dewelopera. Głównym celem proponowanych przepisów ustawy o ochronie nabywcy w umowach deweloperskich jest zwiększenie bezpieczeństwa obrotu, przede wszystkim dla konsumenta, ale również dla deweloperów. W celu zabezpieczenia interesu finansowego nabywcy przewiduje się obligatoryjne stosowanie rachunku powierniczego otwartego lub zamkniętego, gwarancji lub ubezpieczenia inwestycji. Projekt ustawy przewiduje również, że zawarcie umowy deweloperskiej będzie możliwe po uzyskaniu przez dewelopera pozwolenia na budowę. Klient będzie miał możliwość odstąpienia od umowy m.in. w przypadku braku koniecznych postanowień umownych czy różnicy w metrażu lub zmiany ceny. Zakłada się zapewnienie klientowi pełnej informacji o przedsięwzięciu budowlanym przed zawarciem umowy. Ochrona klienta polegać będzie także na nadaniu szczególnego statusu środkom wpłacanym przez niego na rachunek powierniczy w przypadku egzekucji skierowanej przeciwko deweloperowi, jak i w razie jego upadłości. Syndyk miałby obowiązek

⁹⁰³ RPO-562607-V/07 z 5 lipca 2007 r.

⁹⁰⁴ Pismo z 14 sierpnia 2007 r.

kontynuowania przedsięwzięcia budowlanego, jeśli nie zostanie z tego obowiązku zwolniony przez sędziego-komisarza. Projekt ustawy miał zostać skierowany pod obrady Rady Ministrów w czwartym kwartale 2007 r.

W związku ze zmianą składu osobowego rządu, Rzecznik ponownie przedstawił⁹⁰⁵ sprawę Ministrowi Infrastruktury prosząc o poinformowanie Rzecznika, czy zapowiadane prace legislacyjne są aktualnie kontynuowane przez resort infrastruktury i na jakim etapie się znajdują.

2. Sprzedaż nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny.

Rzecznik zwrócił uwagę na problem, który pojawił się na gruncie stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹⁰⁶, związany ze sprzedażą nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny. Pojawiają się trudności w jednoczesnym zastosowaniu przepisów art. 13 ust. 4 oraz 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wzajemnej relacji tych przepisów w sytuacji, gdy konserwator zabytków odmawia udzielenia zgody na sprzedaż poszczególnych lokali w budynku wpisanym do rejestru zabytków. W obowiązującym stanie prawnym jednostka samorządu terytorialnego wyrażająca wolę zbycia nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, oprócz wypełnienia przewidzianego art. 13 ust. 4 powołanej ustawy obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na sprzedaż, musi jeszcze uwzględnić dyspozycję art. 34 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. zapewnić najemcom lokali mieszkalnych, przy zbywaniu nieruchomości, realizację prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali mieszkalnych.

Na tle przedstawionych regulacji zachodzą wątpliwości co do dopuszczalności zbycia przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w całości z pominięciem prawa pierwszeństwa najemców lokali mieszkalnych w sytuacji, gdy wojewódzki konserwator zabytków nie wyrazi zgody na sprzedaż poszczególnych lokali mieszkalnych.

⁹⁰⁵ RPO-562607-V/07 z dnia 23 stycznia 2008 r.

⁹⁰⁶ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Opisany problem pojawia się nie tylko przy sprzedaży nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, ale również własność Skarbu Państwa. W ocenie Rzecznika kwestia ta wymaga jednoznacznego uregulowania. Przedstawione regulacje nie pozwalają na zajęcie stanowiska w tej sprawie w oparciu o przyjęte w polskim systemie prawnym reguły stosowania prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁰⁷ do Ministra Budownictwa z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w celu jednoznacznego uregulowania omawianej kwestii.

Na swoje wystąpienie Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi. W związku ze zmianą składu osobowego rządu, Rzecznik ponownie⁹⁰⁸ przedstawił sprawę Ministrowi Infrastruktury i otrzymał informację⁹⁰⁹, że z uwagi na ścisły związek zagadnienia z przepisami regulującymi ochronę zabytków, Minister Infrastruktury zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o przedstawienie opinii. Po uzyskaniu takiej opinii, sprawa przedstawiona przez Rzecznika zostanie wnikliwie zbadana, co pozwoli na przedstawienie stanowiska Ministra Infrastruktury w tej sprawie. W związku z powyższym, omawiana problematyka będzie nadal przedmiotem uwagi Rzecznika w 2008 r.

3. Uzależnianie udzielenia bonifikaty od ceny mieszkania od rezygnacji przez nabywcę – najemcę mieszkania komunalnego – z roszczenia o zwrot kaucji mieszkaniowej

W uchwałach wielu rad gmin, regulujących zasady sprzedaży mieszkań komunalnych na rzecz najemców, pojawiają się postanowienia, które uzależniają możliwość skorzystania z bonifikaty od ceny nabycia mieszkania od uprzedniej rezygnacji najemcy z roszczenia o zwrot kaucji mieszkaniowej. Postanowienia jednej z takich uchwał zostały przez Rzecznika zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁹¹⁰. W ocenie Rzecznika postanowienia o wskazanej wyżej treści są niezgodne z prawem. Po pierwsze, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami

⁹⁰⁷ RPO-562954-V/07 z 24 września 2007 r.

⁹⁰⁸ RPO-562954-V/07 z dnia 18 grudnia 2007 r.

⁹⁰⁹ Pismo z 2 stycznia 2008 r.

⁹¹⁰ RPO-446170-V/07 z dnia 20 lutego 2007 r.

nie upoważniły organów stanowiących samorządu terytorialnego do określenia w akcie prawa miejscowego zasad rozliczeń z tytułu zwracanych kaucji mieszkaniowych. Tego typu postanowienia są wydawane bez upoważnienia ustawowego. Po drugie, skuteczność zrzeczenia się roszczenia jeszcze niewymagalnego budzi wątpliwości w świetle przepisów Kodeksu cywilnego.

Sąd Administracyjny uwzględnił skargę Rzecznika i stwierdził nieważność zaskarżonych postanowień uchwały rady gminy⁹¹¹. Z uwagi na fakt, iż wiele gmin zamieszcza w uchwałach analogiczne postanowienia dotyczące kaucji mieszkaniowych, stanowisko sądu wyrażone w tym wyroku ma walor ogólny.

F. Sprawy dostaw energii

1. Warunki przyłączenia podmiotów do sieci gazowych i eksploatacja tych sieci.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci gazowych, ruchu i eksploatacji tych sieci⁹¹². Kwestionowany przepis przewiduje obowiązek osoby starającej się o przyłączenie dostarczenia mapy archiwalnej terenu lub innej mapy do celów projektowych wraz z wnioskiem o określenie warunków przyłączenia do sieci gazowej. Również zdaniem Rzecznika omawiane rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem w tym zakresie granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9 Prawa energetycznego. Upoważnienie to nie zawiera bowiem umocowania do uregulowania w rozporządzeniu dalszych, nieprzewidzianych w ustawie, kosztów obciążających podmioty starające się o przyłączenie do sieci gazowej.

Podobne wątpliwości dotyczące przekroczenia upoważnienia ustawowego odnoszą się do przepisu § 6 ust. 4 pkt 2-3 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, ruchu i

⁹¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 września 2007 r., sygn. akt II SA/GI 263/07.

⁹¹² Rozporządzenie z 6 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 105, poz. 1113).

eksploatacji tych sieci⁹¹³ oraz przepisu § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci ciepłowniczych oraz eksploatacji tych sieci⁹¹⁴. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁹¹⁵ do Ministra Gospodarki o przedstawienie stanowiska w tej sprawie i ewentualne podjęcie działań w celu zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Minister Gospodarki poinformował⁹¹⁶, że kwestionowane rozporządzenia nie nakładają dodatkowych ciężarów finansowych związanych z przyłączeniem do sieci gazowej, elektroenergetycznej i ciepłej. Inną kwestią jest, czy przedsiębiorstwa energetyczne prawidłowo interpretują, a tym samym stosują przepisy w tym zakresie. Jednocześnie Minister poinformował, że kwestie poruszone przez Rzecznika zostaną ponownie przeanalizowane w związku z toczącymi się w Ministerstwie Gospodarki pracami nad nową ustawą - Prawo energetyczne.

Po zmianie składu rządu, Rzecznik ponownie przedstawił⁹¹⁷ problem Ministrowi Gospodarki i uzyskał zapewnienie, że w Ministerstwie trwają prace nad projektem nowego rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego⁹¹⁸. W rozporządzeniu tym przyjęto rozwiązanie przewidujące dla osoby starającej się o przyłączenie do sieci obowiązek dostarczenia dokumentów analogicznych, jak w przypadku ubiegania się o przyłączenie do sieci energetycznej i ciepłowniczej. Ponieważ jednak Rzecznik kwestionował zakres upoważnienia ustawowego w omawianych sprawach, problematyka ta będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika w 2008 r.

⁹¹³ Rozporządzenie z 20 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 2, poz. 6).

⁹¹⁴ Rozporządzenie z 30 czerwca 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1751).

⁹¹⁵ RPO-542153- V/06 z 19 lutego 2007 r.

⁹¹⁶ Pismo z 27 marca 2007 r.

⁹¹⁷ RPO-542153-V/06 z 10 grudnia 2007 r.

⁹¹⁸ Pismo z 28 grudnia 2007 r.

21. Gospodarka nieruchomościami, ochrona praw majątkowych

A. Gospodarka nieruchomościami

1. Opłaty związane z ustanowieniem użytkowania górniczego.

W skargach kierowanych do Rzecznika wielokrotnie podnoszone były problemy związane z brakiem jasnego określenia kompetencji organów administracji publicznej co do opłat związanych z ustanowieniem użytkowania górniczego.

Art. 87 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze⁹¹⁹ stanowi, że do opłat, o których mowa w przepisach działu IV, stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej o zobowiązaniach podatkowych, z tym że określone w nich uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom. Art. 87 ust. 2 stanowi, że wierzycielem jest gmina lub Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jednak z brzmienia pozostałych przepisów tej ustawy wynika, że w postępowaniu podatkowym niektóre kompetencje organów podatkowych zostały przyznane innym podmiotom.

Rzecznik zwrócił się⁹²⁰ do Ministra Środowiska z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych, które spowodowałyby wyraźne określenie, jakie kompetencje przypisane organom podatkowym przez Ordynację podatkową należą do właściwości, określonych w ustawie jako wierzyciele, organów gmin i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a jakie do właściwości innych organów upoważnionych przez ustawę do kształtowania wysokości opłat związanych z użytkowaniem górniczym. Ponadto należy zauważyć, że Dział III ustawy – Ordynacja podatkowa jest zbyt obszerny. W ocenie Rzecznika odsyłanie do przepisów liczących ponad 100 artykułów może wskazywać na naruszenie zasad przyzwoitej legislacji.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – Główny Geolog Kraju nie podzielił opinii Rzecznika i poinformował⁹²¹, że rozwiązanie

919 Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. Nr 27 poz. 96 z późn. zm.).

920 RPO-548718-IV/07 z 25 kwietnia 2007 r.

921 Pismo z 6 czerwca 2007 r.

przyjęte w Prawie geologicznym i górnictwie polegające na odpowiednim stosowaniu przepisów działu III Ordynacji podatkowej stanowi duży atut Prawa geologicznego i górnictwa. Minister nie zgodził się również z innymi zastrzeżeniami sformułowanymi w wystąpieniu Rzecznika. Przyznał jedynie, że Prawo geologiczne i górnictwo, ani inna ustawa, nie określa organu, który ponosi skutki nieważności czy uchylenia decyzji ustalającej opłatę i zobowiązanego do zwrotu środków. O ile sprawa podmiotu zobowiązanego do zwrotu opłaty w przypadku stwierdzenia nieważności czy uchylenia decyzji wskutek wznowienia nie budzi wątpliwości, to wątpliwości mogą dotyczyć sytuacji, gdy np. decyzja została uchylona na skutek wyroku sądu administracyjnego, a decyzji ponownie nie można wydać, bowiem upłynął termin przedawnienia. W Ministerstwie Środowiska trwają prace nad zmianą ustawy Prawo geologiczne i górnictwo, i dla takich przypadków należałoby przewidzieć odrębne uregulowania wskazujące podmiot zobowiązany do zwrotu środków.

2. Finansowanie tzw. ratowniczych prac archeologicznych.

Rzecznik skierował wniosek⁹²² do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹²³ z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 73 Konstytucji.

Od kilku już lat zainteresowaniem Rzecznika objęty jest problem tzw. ratowniczych prac archeologicznych, a ściślej kwestia ich finansowania. Rzecznik wielokrotnie zwracał się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie i wypracowanie takich rozwiązań prawnych, które pozwalałyby na osiągnięcie równowagi pomiędzy wynikającym z art. 73 Konstytucji obowiązkiem zapewnienia dostępu do dóbr kultury z jednej strony, a gwarantowaną przez art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji ochroną własności oraz innych praw majątkowych z drugiej.

⁹²² RPO-361796-IV/00 z 2 kwietnia 2007 r.

⁹²³ Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1568).

Obecnie ciężar opłacenia koniecznych badań archeologicznych spoczywa na inwestorze, a więc na ogół na właścicielu bądź użytkowniku wieczystym nieruchomości, której obszar pokrywa się z obszarem stanowiska archeologicznego. Na tę osobę przerzucony został ponadto obowiązek pokrycia wszelkich kosztów związanych z udokumentowaniem przeprowadzonych badań. Jest rzeczą oczywistą, że inwestor nie dysponujący stosownymi funduszami nie będzie w stanie zrealizować tych planów. Według Rzecznika jest to zbyt daleko idąca ingerencja w prawa majątkowe, zwłaszcza w prawo własności. Uwagę zwraca to, że państwo zostało zwolnione z partycypowania w kosztach badań archeologicznych i ich dokumentacji. Tymczasem to właśnie organy władzy publicznej są adresatami obowiązku zapewnienia dostępu do dóbr kultury (art. 73 Konstytucji).

Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁹²⁴ art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami uznany został za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji dzięki temu prawo własności będzie lepiej chronione, a proporcje interesu publicznego i prywatnego będą lepiej wyważone, do czego zobowiązuje ustawa zasadnicza.

Trybunał rozpoznał wniosek Rzecznika i orzekł⁹²⁵, iż zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją. Trybunał uznał, że przepis stanowiący o potrzebie przeprowadzania badań archeologicznych jest niezbędnym elementem porządku prawnego i służy realizacji obowiązku Państwa w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego i dostępu do dóbr kultury. Jednakże kwestia współuczestnictwa władzy publicznej w kosztach prowadzonych w tym zakresie prac wymaga stosownych rozwiązań. Aby pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznej nowelizacji, a jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia (18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw”) powinien być wystarczający dla wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

⁹²⁴ Wyrok z 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07).

⁹²⁵ Wyrok z 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07).

3. Zastrzeżenia dotyczące podstawy prawnej i treści zawartej w Instrukcji dotyczącej prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

Do Rzecznika wpływały niepokojące sygnały dotyczące wprowadzenia do obrotu prawnego "Instrukcji G-5 - Ewidencja gruntów i budynków", będącej załącznikiem do Zarządzenia Głównego Geodety Kraju⁹²⁶. Instrukcja zawiera wytyczne techniczno-organizacyjne w sprawie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła możliwość stosowania Instrukcji do prowadzenia obecnie istniejącej ewidencji gruntów i budynków - zarówno w kontekście ustawowej podstawy jej wydania, jak i zawartych w niej treści.

W opinii Rzecznika trudno zaakceptować sytuację, w której tworzone są standardy techniczne dla potrzeb całościowej zmiany systemu rejestracji nieruchomości - bez określenia ustawowego kształtu przyszłego katastru. Wydaje się, że o jego kształcie prawnym nie może decydować norma o randze instrukcji technicznej. Co więcej, szeroka skala takich zmian może postawić ustawodawcę niejako przed faktem dokonany, gdy treść przyszłego katastru zostanie „przesądzona” przez dane gromadzone na podstawie Instrukcji G-5.

Wskazać należy ponadto, że treść Instrukcji w wielu miejscach wykracza poza problematykę techniczną. W poszczególnych przypadkach zawiera ona takie normy, które mogą zostać wprowadzone wyłącznie w formie przewidzianej przez art. 87 Konstytucji dla prawa powszechnego. Przykładem unormowania, którego Instrukcja nie może zawierać, jest § 59 ust. 2, który przewiduje kompetencje starosty do wydawania decyzji w przedmiocie wykazania w ewidencji faktu samoistnego posiadania działki. Rzecznik zwrócił się⁹²⁷ Prezesa Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

B. Ochrona praw majątkowych.

1. Potrzeba rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do dziedziczenia z mocy ustawy.

⁹²⁶ Zarządzenie z 3 listopada 2003 r. nr 16/2003

⁹²⁷ RPO-476554-IV/04 z 10 grudnia 2007 r.

W opinii Rzecznika porządek dziedziczenia ustawowego, w którym do spadku dochodzi gmina bądź Skarb Państwa przed stosunkowo bliskimi członkami rodziny zmarłego, w niedostateczny sposób chroni konstytucyjne prawo dziedziczenia, a także nie uwzględnia dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej państwa. Obowiązujący stan prawny może prowadzić do sytuacji sprzecznych z poczuciem sprawiedliwości. Świadczą o tym sprawy kierowane do Rzecznika, w których opisane są podobne okoliczności zdarzeń – w trakcie tragicznego wypadku giną rodzice, a w krótkim czasie po nich, na skutek doznanych obrażeń, umiera także małoletnie dziecko. Spadek po rodzicach nabywa za życia ich dziecko, natomiast spadek po dziecku dziedziczy gmina. W jednej ze spraw, którą zajmował się Rzecznik podkreślano, że spadek obejmował wyłącznie mieszkanie, nabyte w całości wysiłkiem finansowym dziadków. Aktualnie właścicielem mieszkania jest gmina. W obecnej regulacji prawnej dziedziczenia ustawowego brak jest podstawowej symetryczności, np. o ile zstępni zmarłego (dzieci, wnuki) należą do pierwszego kręgu spadkobierców, to już nie jest możliwe dziedziczenie przez wstępnych (dziadków, pradziadków) po swoich wnukach. Nie dziedziczy również rodzeństwo rodziców zmarłego, mimo iż jest możliwe dziedziczenie przez bratanków i siostrzeńców. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹²⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska co do regulacji dziedziczenia ustawowego, a także przekazanie informacji na temat ewentualnych prac legislacyjnych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁹²⁹, że obecne uregulowania prawne w zakresie dziedziczenia ustawowego istotnie ograniczają krąg spadkobierców. Wstępni, będący dziadkami, nie mogą dziedziczyć spadku z mocy ustawy, gdyż nie należą do kręgu spadkobierców wymienionych w tytule II księgi czwartej Kodeksu cywilnego. Jedynie, gdyby dziadkowie znaleźli się w niedostatku i nie mogli otrzymać należnych im środków utrzymania od osób, na których ciąży względem nich ustawowy obowiązek alimentacyjny, mogliby wówczas żądać od spadkobiercy środków utrzymania w stosunku do

⁹²⁸ RPO-276047-IV/98 z 8 stycznia 2007 r.

⁹²⁹ Pismo z 7 lutego 2007 r.

swoich potrzeb i do wartości jego udziału spadkowego, przy czym spadkobierca może uczynić zadość temu roszczeniu także w ten sposób, że zapłaci dziadkom spadkodawcy sumę pieniężną odpowiadającą wartości jednej czwartej części swojego udziału spadkowego (art. 938 Kodeksu cywilnego). Za poszerzeniem kręgu krewnych spadkodawcy, zaliczanych do jego spadkobierców ustawowych, o dziadków i ich zstępnych przemawiają nie tylko względy słuszności, lecz również przekonanie, że służyć to będzie umocnieniu więzów rodzinnych oraz że jest zgodne z ideą jak najlepszego użytku gospodarczego z majątku spadkodawcy. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przygotowuje projekt stosownej nowelizacji Kodeksu cywilnego. Prace nad projektem powinny zakończyć się w lutym lub marcu 2008 r.

2. Wadliwa regulacja prawna dotycząca wywłaszczenia nieruchomości.

Problem wadliwej regulacji dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości Rzecznik sygnalizował⁹³⁰ już w 2006 r. Ministrowi Transportu i Budownictwa. Niestety uwagi te nie spotkały się wówczas z akceptacją.

W ocenie Rzecznika regulacja dotycząca wywłaszczania nieruchomości zawarta w przepisach art. 112 – 142 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹³¹ w sposób niedostateczny chroni prawa majątkowe obywateli. W sytuacjach, gdy inwestycja publiczna zostanie zrealizowana przed zakończeniem postępowania wywłaszczeniowego, postępowanie to staje się bezprzedmiotowe, a podmiotowi któremu de facto odebrano możliwość korzystania z własności, pozostają wyłącznie roszczenia cywilnoprawne. W trakcie załatwiania tej samej sprawy obywatela dochodzi do niedopuszczalnego przekształcenia trybu administracyjnego na cywilny. Organ administracyjny oraz sąd rozstrzygają sprawę nie tylko według innych reguł, ale przede wszystkim według całkowicie odmiennych przesłanek. Szczególnie dotkliwe dla właściciela jest obarczenie go ciężarem samodzielnego prowadzenia sprawy cywilnej, a także obowiązkiem ponoszenia znacznych w tym wypadku kosztów.

⁹³⁰ Informacja za 2006 r. str. 267

⁹³¹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.)

Rzecznik zwrócił się⁹³² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia działań w kierunku wzmocnienia pozycji prawnej obywatela w postępowaniu wywłaszczeniowym.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości przedstawił⁹³³ stanowisko, zgodnie z którym do ustawy o gospodarce nieruchomościami należałoby wprowadzić stosowne przepisy zawierające zastrzeżenie, że zrealizowanie inwestycji celu publicznego w toku wszczętego postępowania wywłaszczeniowego nie stoi na przeszkodzie wydaniu decyzji o wywłaszczeniu, oraz że nie jest możliwe uchylene decyzji o wywłaszczeniu w wyniku wznowienia postępowania, ani stwierdzenie jej nieważności, jeżeli inwestycja celu publicznego została zrealizowana. W kwestii legalizacji tzw. wywłaszczeń faktycznych, zasadne wydaje się rozważenie wprowadzenia do przepisów o wywłaszczeniu unormowania przyznającego właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu) możliwości żądania wywłaszczenia nieruchomości, na której zrealizowano inwestycję celu publicznego. Wystąpienie Rzecznika, wraz ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości zostało przekazane zgodnie z właściwością do Ministra Budownictwa.

W odpowiedzi poinformowano⁹³⁴, że przedstawiona w piśmie kwestia dotycząca wprowadzenia rozwiązań polegających na regulacji stanu prawnego nieruchomości w przypadku, gdy inwestycja celu publicznego została zrealizowana przed zakończeniem postępowania wywłaszczeniowego, o którym mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, będzie przedmiotem dalszych rozważań i analiz w kontekście wątpliwości przedstawionych przez Rzecznika. W przypadku wypracowania rozwiązań mających na celu ochronę praw majątkowych właścicieli nieruchomości, z uwzględnieniem niekwestionowanej potrzeby realizacji celów publicznych, rozumianych jako cele dostępne dla wszystkich oraz służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ogółu ludności, zostaną one przedstawione Radzie Ministrów oraz Sejmowi.

⁹³² RPO-500684-IV/05 z 25 maja 2007 r.

⁹³³ Pismo z 29 czerwca 2007 r.

⁹³⁴ Pismo z 14 listopada 2007 r.

3. Rozliczenia nakładów poniesionych przez jednego z małżonków na wspólny majątek, po podziale majątku dorobkowego.

Do Rzecznika wpłynęła sprawa, w której jeden z małżonków w trakcie trwania wspólności majątkowej zawarł umowę pożyczki. Pochodzące z niej środki w całości zainwestował w nieruchomość wchodzącą w skład majątku dorobkowego małżonków. Spłata pożyczki nastąpiła po rozwodzie i podziale majątku dorobkowego. Małżonek, który zaciągnął zobowiązanie nie mógł rozliczyć nakładów w trakcie postępowania o podział majątku, mimo iż spłata pożyczki nastąpiła z jego osobistego majątku. W świetle art. 618 § 3 Kpc po zapadnięciu prawomocnego postanowienia o podziale majątku, roszczenia o nakłady z majątku osobistego, poczynione po tym podziale, definitywnie wygasają. Dzieje się tak pomimo tego, że: po pierwsze, bez wątpienia zobowiązanie zaciągnięte przez jednego z małżonków powiększyło wspólne aktywa; po drugie, małżonek ten nie uchybił żadnym terminom oraz obowiązkom procesowym uczestnika należycie dbającego o swoje interesy. Zdaniem Rzecznika małżonek powinien mieć możliwość dochodzenia nakładów zużytych na majątek dorobkowy, które zostały poczynione po podziale tego majątku, np. w zakresie spłaty kredytu zainwestowanego w majątek wspólny, gdy nastąpiła ona po jego podziale. Należy rozważyć, czy termin, po którego upływie dokonana czynność pozbawiona jest skutków prawnych, przewidziany w art. 618 § 3 Kpc nie powinien zostać wyłączony w przypadku roszczeń związanych z podziałem majątku dorobkowego. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się⁹³⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie przedstawionych zagadnień i podjęcie ewentualnych zmian w regulacji prawnej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości nie podzielił⁹³⁶ poglądu Rzecznika. Zniesienie w postulowanym zakresie terminu zawitego przewidzianego w art. 618 § 3 Kpc nie stanowiłoby rozwiązania problemu. Zdaniem Ministerstwa poruszone zagadnienie winno znaleźć rozwiązanie w orzecznictwie sądów, w szczególności w judykaturze Sądu

⁹³⁵ RPO-549951-IV/07 z 24 kwietnia 2007 r.

⁹³⁶ Pismo z 31 maja 2007 r.

Najwyższego, do którego sądy drugiej instancji mogą skierować pytanie prawne (art. 390 Kpc).

W kolejnym piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podtrzymał⁹³⁷ opinię, iż termin zawity dla roszczeń przewidziany w przepisie art. 618 § 3 Kpc powinien zostać ukształtowany w taki sposób, aby zachować możliwość rozliczeń małżonków co do takich roszczeń związanych z majątkiem wspólnym, które powstały po podziale tego majątku. W szczególności dotyczy to nakładów poniesionych na wspólny majątek małżonków po jego podziale. Rzecznik ponownie zwrócił się o rozważenie ewentualnych zmian w uregulowaniu skutków prawnych podziału majątku dorobkowego.

Do końca 2007 r. nie wpłynęła odpowiedź na wystąpienie Rzecznika.

4. Problem odzyskiwania przez obywateli niemieckich nieruchomości położonych na obszarach tzw. Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska.

W związku z zainteresowaniem, jakie towarzyszyło sprawie odzyskiwania przez osoby będące obywatelami niemieckimi nieruchomości położonych na terenach tzw. „ziemi odzyskanych”, Rzecznik zwrócił się⁹³⁸ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz udzielenie informacji o projekcie ustawodawczym mającym – w przypadku nieruchomości położonych na terenach tzw. „ziemi odzyskanych” i przejętych w przeszłości na własność Skarbu Państwa – doprowadzić ostatecznie do uzgodnienia stanu prawnego ujawnionego w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym. Oprócz tego Rzecznik zwrócił się z pytaniem: czy władze państwowe widzą możliwość udzielenia realnej pomocy tym, którzy być może będą zmuszeni wydać posiadane przez siebie grunty ich prawowitym właścicielom.

Stan prawny nieruchomości, które na mocy aktów normatywnych wydanych po II wojnie światowej, a w szczególności dekretów

⁹³⁷ RPO-549951-IV/07 z 18 października 2007 r.

⁹³⁸ RPO-565318-IV/07 z 28 sierpnia 2007 r.

nacjonalizacyjnych z lat 40-tych⁹³⁹, przeszły na własność Państwa i następnie zostały rozdysponowane w drodze nadania na własność osobom fizycznym lub poprzez ustanowienie na nich wieczystego użytkowania, bądź oddanie w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym, jest niepodważalny, nawet jeśli do tej pory nie dokonano odpowiednich wpisów w księgach wieczystych.

Odmienne może przedstawiać się sytuacja nieruchomości „porzuconych” w latach 70-tych. Część z nich mogła przejść na własność Skarbu Państwa na mocy art. 38 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁹⁴⁰. Te zaś, których status prawny nie mógł ulec zmianie z uwagi na niewystąpienie przesłanek z wyżej wymienionego przepisu, mogły podlegać zasiedzeniu w trybie art. 172 i n. Kodeksu cywilnego. W pozostałych wypadkach możliwe jest przywrócenie władztwa na rzecz osoby, która pozostawiła swą nieruchomość wyjeżdżając za granicę.

Prezes Rady Ministrów poinformował⁹⁴¹, że w dniu 7 września 2007 r. Sejm uchwalił ustawę o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Nakłada ona na starostów, wojewodów oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji tych nieruchomości. Z inwentaryzacji wyłączono nieruchomości, które nie podlegały generalnym aktom nacjonalizacyjnym.

Uporządkowanie ksiąg wieczystych w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego powinno doprowadzić do podwyższenia standardu ochrony obecnych właścicieli nieruchomości, co jest szczególnie istotne w kontekście możliwych roszczeń osób znajdujących się na terytoriach należących uprzednio do Rzeszy Niemieckiej i Wolnego Miasta Gdańska.

⁹³⁹ Dekret z 5 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz.87 ze zm.), dekret z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13), dekret PKWN z 6 września 1946 r., o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska.

⁹⁴⁰ Ustawa z 14 lipca 1961 r. (Dz.U. z 1969 r., Nr 32, poz. 159 ze zm.).

⁹⁴¹ Pismo z 4 października 2007 r.

Ustawa będzie miała również zastosowanie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, których właściciele opuścili terytorium RP w latach 60-tych oraz 70-tych XX w. i osiedlili się na obszarze Niemiec. Ustawa nie zmodyfikuje jednak podstaw prawnych, w oparciu o które rozstrzygane będą konkretne sprawy związane z roszczeniami tzw. późnych przesiedleńców. W przypadku stwierdzonej wyrokiem sądu konieczności opuszczenia zajmowanych budynków i gruntów, osoby zmuszone do ich wydania prawowitym właścicielom powinny otrzymać realną pomoc. W zależności od skali problemu celowym będzie rozważenie, czy wymaga on całościowej regulacji prawnej, czy też wystarczą obowiązujące instrumenty prawne.

C. Prawo budowlane

1. Zaskarżalność rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego.

W 2006 r. Rzecznik zwracał się⁹⁴² do Ministra Budownictwa w sprawie zaskarżalności niektórych rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego. W szczególności chodziło o brak trybu odwoławczego od postanowienia wydawanego na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane⁹⁴³. Minister podzielił wątpliwości Rzecznika i poinformował, że w projekcie nowej ustawy regulującej prawo budowlane zaplanowano wprowadzenie środka zaskarżenia od postanowienia w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych.

W projekcie nowej ustawy Prawo budowlane odpowiednikiem art. 48 dotychczasowej ustawy jest art. 99 i 100 projektu ustawy, regulujący czynności organów w przypadku stwierdzenia budowy obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej zgody budowlanej. Organ nadzoru wstrzymuje wówczas, w drodze postanowienia, prowadzenie robót budowlanych oraz określa wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy. Następnie prowadzone jest postępowanie wyjaśniające. W zależności od ustaleń, organ nadzoru wydaje decyzję nakazującą rozbiórkę obiektu bądź wszczyna postępowanie w sprawie

⁹⁴² Informacja RPO za 2006 r. str. 271

⁹⁴³ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. Z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).

legalizacji obiektu budowlanego. W postępowaniu legalizacyjnym na inwestora nakładany jest w drodze postanowienia obowiązek przedłożenia 3 egzemplarzy projektu budowlanego wraz z operatem szacunkowym wartości obiektu. W razie konieczności uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego organ nakłada na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego. Dopiero na tym etapie inwestor może złożyć zażalenie na postanowienie dotyczące uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego. Zażalenie przysługuje dopiero na postanowienie dotyczące uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego. Natomiast nie są zaskarżalne zażaleniem ani postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, ani postanowienie określające wymogi legalizacyjne. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie możliwości wniesienia zażalenia we wstępnym etapie postępowania w sytuacji naruszenia przepisów prawa budowlanego zapewniłoby poszerzenie uprawnień uczestników procesu budowlanego, co było jednym z założeń projektu ustawy. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się⁹⁴⁴ o rozważenie możliwości dokonania zmian w projekcie ustawy.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Budownictwa poinformował⁹⁴⁵, że przedstawiona propozycja dotycząca przyznania inwestorowi prawa do wniesienia zażalenia na postanowienia wydawane w trakcie procedury legalizacyjnej jest zasadna. Dlatego też, w przedłożonym pod obrady stałego Komitetu Rady Ministrów projekcie ustawy - Prawo budowlane zostały dokonane stosowne zmiany. Na podstawie art. 98 ust. 2 projektu ustawy, zażalenie będzie przysługiwało na postanowienie organu nadzoru budowlanego nakazujące wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych i bezzwłoczne usunięcie stanu zagrożenia, jeżeli w wyniku prowadzenia robót budowlanych występuje stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Ponadto, stosownie do art. 100 ust. 3 projektu, w postępowaniu w sprawie legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, zażalenie będzie przysługiwało także na postanowienie organu nadzoru budowlanego nakładające na inwestora obowiązek uzupełnienia lub zmiany projektu budowlanego.

⁹⁴⁴ RPO-534593-IV/06 z 2 sierpnia 2007 r.

⁹⁴⁵ Pismo z 14 września 2007 r.

Brak regulacji gwarantujących zachowanie charakteru miejsc postojowych zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem.

Na podstawie skarg, które wpłynęły do Rzecznika w 2007 r. powstały wątpliwości dotyczące właściwej regulacji przepisów określających zasady użytkowania miejsc postojowych urządzanych dla nowopowstających inwestycji, a właściwie brak przepisów określających zasady, na jakich możliwa jest zmiana przeznaczenia miejsc postojowych, w tym brak sankcji prawnych, w sytuacji, w której po przystąpieniu do użytkowania budynku dochodzi do likwidacji miejsc ogólnodostępnych.

Stosownie do § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury⁹⁴⁶ w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 7 Prawa budowlanego, inwestor jest zobowiązany do wybudowania miejsc postojowych nie tylko dla użytkowników danego budynku, ale także powinien zabezpieczyć możliwość parkowania osobom trzecim, przebywającym na tym terenie okresowo. Samą liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Jakkolwiek więc niezbędnym warunkiem wydania pozwolenia na budowę jest m.in. zaprojektowanie i realizacja miejsc postojowych - w tym także ogólnodostępnych, to po zakończeniu procesu inwestycyjnego obowiązujące przepisy nie przewidują utrzymania miejsc, z których mogłyby korzystać osoby trzecie. Rezygnacja - już po przystąpieniu do użytkowania obiektu - z ogólnodostępnych miejsc postojowych, pierwotnie uwzględnionych w procesie inwestycyjnym, nie niesie za sobą żadnych konsekwencji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Budownictwa⁹⁴⁷ o przedstawienie stanowiska w tej sprawie i ewentualne podjęcie stosownych prac legislacyjnych, których celem byłoby stworzenie regulacji gwarantujących zachowanie charakteru miejsc postojowych zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem, nie tylko

⁹⁴⁶ Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r., (Dz.U. z 2002 r., Nr75, poz. 690 ze zm.).

⁹⁴⁷ RPO-539128-V/06 z 11 maja 2007 r.

na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę i realizacji inwestycji, ale także po jej zrealizowaniu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Budownictwa poinformował⁹⁴⁸, że problematyka poruszona w wystąpieniu Rzecznika będzie rozważona w trakcie prac legislacyjnych nad zmianą rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wynikającą z projektu nowej ustawy - Prawo budowlane.

D. Reprywatyzacja.

1. Opóźnienia w uruchomieniu wypłat rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa.

W 2007 r. do Rzecznika wpływały liczne listy od obywateli, w których sygnalizowali, że od dnia wejścia w życie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁴⁹ do chwili obecnej nie zostały uruchomione wypłaty rekompensaty w formie pieniężnej za mienie nieruchome pozostawione poza obecnymi granicami państwa. Sytuacja taka trwa pomimo tego, że ustawą o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁵⁰ wprowadzono do ustawy z 2005 r. regulacje prawne, które miały na celu przyspieszenie i rozpoczęcie owych wypłat. Rzecznik zwrócił się⁹⁵¹ do Ministra Skarbu Państwa o poinformowanie, kiedy przewiduje się faktyczne uruchomienie wypłat rekompensaty na rzecz osób uprawnionych. Brak tych wypłat powoduje, iż nie są wykonywane przepisy ustawy z 8 lipca 2005 r., które przewidują, że prawo do rekompensaty jest m. in. realizowane w formie świadczenia pieniężnego wypłacanego ze środków Funduszu Rekompensacyjnego.

⁹⁴⁸ Pismo z 29 czerwca 2007 r.

⁹⁴⁹ Ustawa z 8 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz 1418 ze zm.).

⁹⁵⁰ Ustawa z 8 września 2006 r. (Dz.U. Nr 195, poz. 1437).

⁹⁵¹ RPO-376474-IV/01 z 13 sierpnia 2007 r.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa poinformował⁹⁵², że uruchomienie rekompensat nastąpiło w grudniu 2006 r. Do końca sierpnia 2007 r. Ministerstwo Skarbu Państwa przekazało do Banku Gospodarstwa Krajowego dane osób uprawnionych, umożliwiające wypłatę 1730 rekompensat. Dotychczas wypłatami zostały objęte osoby uprawnione, wyłonione z grona skarżących Rzeczypospolitą Polską do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz zarejestrowane przez wojewodów. Dane osób uprawnionych przesyłane są do Banku Gospodarstwa Krajowego według kolejności ich wpływu do Ministerstwa Skarbu Państwa. Ministerstwo rozpoczęło działania mające na celu wdrożenie jednolitego systemu elektronicznego rejestrów zawierających dane dotyczące decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty osób, którym prawa te przysługują oraz stanu i formy realizacji tych praw. Pozwoli to na przyspieszenie tempa wypłaty rekompensat.

E. Dopłaty dla rolników.

1. Brak upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w drodze rozporządzenia wzorów wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

W 2007 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w drodze rozporządzenia wzorów wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹⁵³ zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów wniosków o przyznanie płatności oraz szczegółowych warunków przyznawania płatności wydane zostało na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁹⁵⁴ oraz art. 5 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru⁹⁵⁵.

⁹⁵² Pismo z 13 września 2007 r.

⁹⁵³ Rozporządzenie z 25 stycznia 2007 r. (Dz.U. Nr 23, poz. 141).

⁹⁵⁴ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.).

⁹⁵⁵ Ustawa z 18 grudnia 2003 r. (Dz.U. Z 2004 r. Nr 6, poz. 40, z późn. zm.).

Druga ze wskazanych ustaw została uchylona przez ustawę o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej⁹⁵⁶. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 2 ust. 6 i art. 6 ust. 10 pkt 1 i 2 uchylonej ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowej ustawy, nie dłużej niż przez 2 lata od dnia wejścia w życie tej ustawy. Natomiast przepisy wykonawcze wydane na podstawie innych przepisów uchylonej ustawy tracą moc obowiązującą. Według Rzecznika w chwili obecnej przepisy rozporządzenia określające wzór wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych są pozbawione podstawy prawnej. Nie można bowiem uznać, że wystarczającą podstawą prawną do wydania rozporządzenia jest art. 5 ust. 6 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Przepis ten nie spełnia wymogów zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Niewykonanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia na podstawie art. 25 ust. 6 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej, może naruszać konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji). W chwili obecnej wzór wniosku określony jest przepisami rozporządzenia wydanego na podstawie nieistniejącego upoważnienia ustawowego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁵⁷ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował⁹⁵⁸, że upoważnienie ustawowe do określenia przez ministra właściwego do spraw rolnictwa wzoru wniosku o przyznanie płatności do gruntów rolnych i płatności cukrowej straciło moc prawną z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej. Jednak podkreślono, nie zgadzając się z uwagami Rzecznika, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zrealizował obowiązek wynikający z kompetencji do wydania

⁹⁵⁶ Ustawa z 26 stycznia 2007 r. (Dz.U. Nr 35 poz. 217 ze zm.).

⁹⁵⁷ RPO-553747-IV/07 z 13 sierpnia 2007 r.

⁹⁵⁸ Pismo z 24 sierpnia 2007 r.

rozporządzenia na podstawie art. 25 ust. 6 wspomnianej ustawy wydając rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności do gruntów rolnych i płatności cukrowej⁹⁵⁹. Zgodnie z § 6 powyższego rozporządzenia wnioski o przyznanie płatności do gruntów rolnych i płatności cukrowej na rok 2007 składa się na formularzu sporządzonym zgodnie ze wzorem określonym na podstawie przepisów dotychczasowych.

2. Brak upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w drodze rozporządzenia wymogów warunkujących przyznanie płatności zwierzęcych.

Nałożenie w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności⁹⁶⁰ dodatkowego warunku, jakim jest przyznanie rolnikowi płatności uzupełniającej na podstawie wniosku złożonego w 2006 r., przekracza upoważnienie zawarte w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 23 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej⁹⁶¹. Minister może określić szczegółowe warunki płatności uzupełniających mając na względzie m. in. zabezpieczenie przed nieuzasadnionym przyznaniem płatności. Jednakże nałożenie dodatkowego warunku, jakim jest przyznanie rolnikowi płatności uzupełniającej na podstawie wniosku złożonego w 2006 r., w żadnej mierze nie służy realizacji takiego zabezpieczenia. Regulacja podustawowa zawężająca krąg podmiotów uprawnionych do dopłat zwierzęcych sprzeczna jest z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równego traktowania przez władze publiczne, bowiem w sposób wyraźny dyskryminuje grupę rolników, którzy w 2006 r. nie składali wniosków o przyznanie płatności do gruntów rolnych oraz takiej płatności uzupełniającej na podstawie złożonego wniosku nie otrzymali. W ocenie Rzecznika powyższe zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów ubiegających się o płatności uzupełniające w żadnej mierze

⁹⁵⁹ Rozporządzenie z 14 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 310).

⁹⁶⁰ Rozporządzenie z 13 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 309 ze zm.).

⁹⁶¹ Ustawa z 26 stycznia 2007 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 217).

nie znajduje uzasadnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁶² do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zgodził się⁹⁶³ z zarzutami podniesionymi w wystąpieniu Rzecznika, twierdząc, że rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności jest zgodne z wytycznymi do upoważnień określonych w art. 17 ust. 1 pkt. 2 lit. a oraz art. 23 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej. Poza tym nieuzasadnione jest zarzucanie prawodawcy naruszenia art. 32 Konstytucji, bowiem ograniczenie kręgu podmiotów, uwzględniające interes państwa oraz Unii Europejskiej, nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania przez władze publiczne.

Kryteria przyznawania pomocy przewidzianej w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Do Rzecznika zwrócił się Poseł do Parlamentu Europejskiego w sprawie dotyczącej kryteriów przyznawania pomocy przewidzianej w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w działaniu pod nazwą „Ułatwianie startu młodym rolnikom”.

Zdaniem Wnioskodawcy przyjęte w programie kryterium minimalnej powierzchni użytków rolnych gospodarstwa, które musi być nie mniejsze niż średnia w danym województwie i nie większe niż 300 ha, a jeżeli średnia wojewódzka jest niższa niż średnia krajowa, wówczas obowiązuje średnia krajowa - narusza art. 2 oraz art. 32 Konstytucji, poprzez dyskryminację rolników pochodzących z regionów o rozdrobnionej strukturze agrarnej. Rzecznik zwrócił się⁹⁶⁴ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przedstawienie stanowiska w poruszonej kwestii.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował⁹⁶⁵, że w projekcie Programu strona polska określiła, iż premie przyznawane będą osobom

⁹⁶² RPO-555871-IV/07 z 22 sierpnia 2007 r.

⁹⁶³ Pismo z 25 września 2007 r.

⁹⁶⁴ RPO-570179-IV/07 z 27 listopada 2007 r.

⁹⁶⁵ Pismo z 5 grudnia 2007 r.

przejmującym gospodarstwa o powierzchni nie mniejszej niż średnia wojewódzka. Komisja Europejska zwróciła się jednak o zaostrezenie tego kryterium poprzez wprowadzenie zasady, iż pomocy udziela się w związku z przejęciem gospodarstwa o powierzchni nie mniejszej niż średnia wojewódzka i jednocześnie nie mniejszej niż średnia krajowa. Mając na względzie efektywną realizację podstawowych celów działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, jakimi są poprawa struktury agrarnej oraz konkurencyjności polskiego rolnictwa na Jednolitym Rynku UE, strona polska uwzględniła zalecenie Komisji w treści Programu oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

F. Prawo wodne

1. Odszkodowania za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony przez Rzecznika w 2006 r. wniosek⁹⁶⁶ o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 185 ustawy - Prawo wodne⁹⁶⁷ w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w sytuacji, o której mowa w przepisie art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne. Zgodnie z tym przepisem, dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się m.in. wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału.

Kwestia niekonstytucyjności tego przepisu zasygnalizowana została Rzecznikowi w jednym z wniosków. Podniesiono w nim problem braku podstawy prawnej, w oparciu o którą właściciel nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego, mógłby domagać się wynagrodzenia

⁹⁶⁶ RPO-476912-IV/04 z 1 sierpnia 2006 r.

⁹⁶⁷ Ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.).

(odszkodowania lub wykupu nieruchomości bądź jej części) z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości⁹⁶⁸.

Trybunał orzekł⁹⁶⁹, że art. 185 ust. 1 ustawy - Prawo wodne w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w sytuacji, o której mowa w art. 85 ust. 1 pkt 4 powyższej ustawy jest zgodny z Konstytucją. Trybunał stwierdził, że nie można uznać zakazów ustanowionych w Prawie wodnym dla ochrony wałów przeciwpowodziowych za naruszające prawo własności.

2. Prawa rzeczowe obciążające wody państwowe.

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Rzecznika o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, dotyczącego wykładni art. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne, które wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądowym⁹⁷⁰.

Ustawa ta została wprawdzie uchylona, jednak powołane wyżej przepisy wywołały trwałe skutki prawne, doprowadzając do całkowitego upaństwowienia wód płynących, gruntów przez nie zajętych oraz wód podziemnych. Rozbieżności, jakie pojawiły się w wykładni tych przepisów w orzecznictwie dotyczą zakresu przeprowadzonej nacjonalizacji: sporne jest to, czy nacjonalizacja doprowadziła do wygaśnięcia praw rzeczowych obciążających wody państwowe.

W uchwale Sądu Najwyższego stwierdzono⁹⁷¹, że prawo rybołówstwa obciążające wody państwowe na podstawie art. 16 ukazu z dnia 2 marca (19 lutego) 1864 r. o urządzeniu włościan nie wygasło z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 maja 1962r. - Prawo wodne. Nie może być ono jednak wykonywane od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie.

3. Konieczność wzmocnienia pozycji prawnej członków spółek wodnych.

⁹⁶⁸ Informacja RPO za 2006 r., str. 266.

⁹⁶⁹ Wyrok TK z 16 października 2007 r. (sygn. akt K 28/06).

⁹⁷⁰ RPO-513156-IV/05 z 9 listopada 2006 r., Informacja RPO za 2006 r. str. 113.

⁹⁷¹ Uchwała z 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IIICZP 139/06.

Rzecznik zwrócił się⁹⁷² do Ministra Środowiska w sprawie wadliwości niektórych rozwiązań ustawy – Prawo wodne⁹⁷³, które w niedostateczny sposób chronią prawa członków spółek wodnych. Wątpliwości Rzecznika budziło praktyczne pozbawienie tych osób nadzoru nad działalnością spółki. W świetle przepisów Prawa wodnego, jedyną dopuszczalną formą sprawowania kontroli i nadzoru nad działalnością spółek wodnych jest nadzór zewnętrzny, leżący w gestii starosty. W razie połączenia spółek wodnych w związek, organem właściwym w tych sprawach staje się marszałek województwa. W razie odmowy podjęcia przez organy administracyjne czynności nadzorczych w stosunku do spółek wodnych bądź ich związków, członkowi spółki nie służą żadne skuteczne „środki przymuszające” starostę np. do żądania od zarządu przedstawienia uchwał spółki czy dokonania oceny ich zgodności z prawem. Jedynym środkiem w tym wypadku pozostaje składanie skarg i wniosków do starosty. Co gorsza, żaden przepis Prawa wodnego nie przyznaje członkowi spółki uprawnienia do zaskarżenia danej uchwały do sądu powszechnego, co w połączeniu z brakiem możliwości skutecznego dochodzenia swych praw na drodze administracyjnej całkowicie pozbawia członków spółek wodnych należytej im ochrony. Członkowie spółek wodnych powinni mieć m.in. prawo decydowania o tym, kto sprawuje władzę w organach spółki, także poprzez możliwości zakwestionowania uchwał walnego zgromadzenia o wyborze członków tych organów. Porównując uprawnienia przysługujące członkom spółek wodnych z uprawnieniami, w jakie wyposaża ustawa np. wspólników spółek handlowych, można także rozważać, czy nie doszło do naruszenia zasady równego traktowania obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. W świetle przywołanych unormowań zdaniem Rzecznika konieczne jest podjęcie odpowiednich działań w kierunku zmiany obowiązujących przepisów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska poinformował⁹⁷⁴, że rola i charakter spółki wodnej, określone w ustawie - Prawo wodne zasadniczo różnią się od roli i charakteru spółek prawa handlowego.

⁹⁷² RPO-513894-IV/05 z 26 lutego 2007 r.

⁹⁷³ Ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

⁹⁷⁴ Pismo z 6 czerwca 2007 r.

Podejmowanie próby uregulowania statusu prawnego członka spółki wodnej przez analogię do wspólników spółek prawa handlowego, mogłoby godzić w cel i istotę funkcjonowania spółki wodnej, która co do zasady nie działa w celu osiągnięcia zysku, ale wykonuje określone w ustawie - Prawo wodne zadania w dziedzinie gospodarowania wodami.

Stosownie do art. 173 ustawy - Prawo wodne, każdy członek spółki wodnej uczestnicząc w walnym zgromadzeniu może uczestniczyć w podejmowaniu uchwał w tak ważnych kwestiach, jak: uchwalanie budżetu spółki wodnej oraz planu rzeczowo - finansowego, ustalanie wysokości składek i innych świadczeń na rzecz spółki wodnej oraz zadań i planów na kolejne lata działalności. W przypadku stwierdzenia naruszeń i nieprawidłowości zaistniałych podczas obrad walnego zgromadzenia, członek spółki ma prawo złożyć skargę w tej sprawie do starosty jako organu nadzorującego spółkę wodną. W przypadku niezadowolającej decyzji starosty, członkowi spółki wodnej przysługuje odwołanie do wojewody, a po wyczerpaniu toku instancyjnego otwiera się droga do kontroli sądowej na skutek wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Nadzór sprawowany przez starostę nad spółką wodną i odpowiednio przez marszałka województwa nad związkiem spółek wodnych nie obejmuje spraw związanych ze stosunkami, jakie zachodzą pomiędzy spółką a jej członkami.

Mając na uwadze powyższe, Ministerstwo nie przewiduje aktualnie dokonywania zmian w ustawie - Prawo wodne zmierzających do wzmocnienia pozycji prawnej członka spółki wodnej. Problematyka poruszona w wystąpieniu Rzecznika będzie brana pod uwagę w przypadku ewentualnych prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy Prawo wodne.

G. Ochrona dóbr osobistych

1. Nieprawidłowa regulacja dotycząca wpisywania nazwisk osób do ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przenoszenia treści dotychczasowej księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym⁹⁷⁵ określa wykaz

⁹⁷⁵ Rozporządzenie z 20 sierpnia 2003 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1574).

dopuszczalnych liter i znaków pisarskich w księdze wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym. Wykaz nie zawiera obcych znaków diakrytycznych, tzn. liter nie występujących w polskim alfabecie, co uniemożliwia wpisywanie w tych dokumentach obco brzmiących nazwisk. W konsekwencji niektórzy obywatele noszący niepolско brzmiące nazwisko nie są w sposób właściwy ujawnieni w treści informatycznej księgi wieczystej. Sytuacja taka jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności ze względu na domniemanie jawności materialnej ksiąg wieczystych i zasadę jawności formalnej ksiąg wieczystych. Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym.

Prawo do używania imienia i nazwiska w brzmieniu ojczystym jest konstytucyjnie chronionym prawem każdego obywatela (art. 47 Konstytucji). Są to cechy, które określają sytuację osobistą człowieka i składają się na jego stan cywilny. Dobro osobiste człowieka, jakim w szczególności jest jego nazwisko, pozostają pod ochroną prawa cywilnego (art. 23 i 24 k.c.) niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. W sytuacji, gdy dana osoba nosi nazwisko zawierające litery nie występujące w polskim alfabecie, obowiązkiem każdego organu jest respektowanie takiego stanu rzeczy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zainicjowanie prac nad przystosowaniem prawnym i technicznym struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym dla obywateli noszących nazwiska, których pisownia wymaga użycia obcych znaków diakrytycznych.

Podsekretarz Stanu poinformował⁹⁷⁷, że problem opisany przez Rzecznika jest znany Ministerstwu, dlatego też zlecono wykonanie modyfikacji systemu, która pozwoli na wpisywanie znaków diakrytycznych innych języków niż polski. Pierwsza wersja systemu z rozszerzoną tabelą znaków pisarskich została już przekazana do Ministerstwa Sprawiedliwości. Po stwierdzeniu poprawności działania systemu zostaną podjęte prace legislacyjne zmierzające do nowelizacji

⁹⁷⁶ RPO-571203-IV/07 z 21 listopada 2007 r.

⁹⁷⁷ Pismo z 11 grudnia 2007 r.

stosownych rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości. Przekazanie nowej wersji systemu oraz znowelizowanie rozporządzeń powinno nastąpić do końca I kwartału 2008 r.

2. Problemy z wydawaniem odpisów z dawnych ksiąg wieczystych sporządzonych w językach obcych.

Z artykułu prasowego⁹⁷⁸ wynikało iż, w niektórych kategoriach spraw związanych z księgami wieczystymi interesanci napotykali przeszkody ograniczające im dostęp do odpisów dotyczących ich ksiąg wieczystych.

Sądy wieczystoksięgowe nie są uprawnione do wydawania odpisów z dawnych ksiąg wieczystych pochodzących jeszcze z czasów zaborów i sporządzonych w językach obcych, gdyż wiązałoby się to z koniecznością dokonania tłumaczenia treści księgi bądź przekazania jej treści w języku obcym. Wydanie odpisu w języku obcym mogłoby zostać uznane za sprzeczne z ustawą o języku polskim⁹⁷⁹, z kolei przetłumaczenie treści księgi nie należy do kompetencji sądu wieczystoksięgowego. Rzecznik zwrócił się⁹⁸⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie sprawy i rozważenie potrzeby uregulowania przedmiotowej kwestii.

⁹⁷⁸ „Gazeta Wyborcza” z 3-4 listopada 2007 r. *Cyrylicy w sądzie znać nie muszą.*

⁹⁷⁹ Ustawa z 7 października 1999 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 90, poz. 999 ze zm.).

⁹⁸⁰ RPO-574487-IV/07 z 10 grudnia 2007 r.

22. Egzekucja świadczeń.

1. Egzekucja grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych.

Rzecznikowi zasygnalizowano problem dotyczący regulacji prawnej egzekucji należności Skarbu Państwa, a dokładniej ingerencji w materię ustawową, dokonaną przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie egzekucji grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych⁹⁸¹. W § 6 powyższego rozporządzenia wyłączono m.in. możliwość umorzenia egzekucji na skutek bezczynności wierzyciela, o ile egzekucja dotyczy grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych. Omawiane rozporządzenie zawiera szereg regulacji szczególnych w stosunku do przepisów kodeksu postępowania cywilnego, które nie pełnią funkcji np. uszczegółowienia przepisów ustawy, ale prowadzą do znacznej ich modyfikacji.

Wydaje się, że regulacja ta w istotny sposób wykracza poza materię, która może być regulowana rozporządzeniem. Wytyczne z art. 1064 Kpc, które każą uwzględniać przy wydawaniu rozporządzenia „sprawność i skuteczność postępowania egzekucyjnego” nie mogą być interpretowane w ten sposób, że rozporządzenie może „uprościć” tryb postępowania przewidziany ustawą. Taka regulacja może być w istocie traktowana jako nieuzasadnione uprzywilejowanie jednej grupy wierzycieli podczas, gdy inni także mają prawo do „sprawności i skuteczności” egzekucji.

Przepis art. 92 Konstytucji nadaje rozporządzeniu charakter wykonawczy. Niedopuszczalną jest sytuacja, gdy przepisy rozporządzenia wprost deklarują jego wyższą moc wiążącą w stosunku do ustawy. Rzecznik zwrócił się⁹⁸² do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸³ Rzecznika, że zasygnalizowany problem będzie przedmiotem wnikliwej analizy. Przedmiotowe

⁹⁸¹ Rozporządzenie z 9 marca 2006 r. (Dz.U. Nr 42, poz. 288).

⁹⁸² RPO-555672-IV/07 z 11 maja 2007 r.

⁹⁸³ Pismo z 25 czerwca 2007 r.

rozporządzenie zostanie zbadane pod kątem zgodności z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. W zależności od wyniku tej oceny zostanie rozważona potrzeba dokonania odpowiednich zmian w rozporządzeniu.

2. Świadczenie emerytalno – rentowe w postępowaniu egzekucyjnym.

W skargach kierowanych do Rzecznika wielokrotnie poruszano sprawę tego, że przepisy regulujące ograniczenia egzekucji świadczeń pieniężnych nie zapewniają analogicznego poziomu ochrony prawnej wynagrodzeniu za pracę oraz świadczeniom emerytalno – rentowym. W związku z tym osoby otrzymujące świadczenia z ubezpieczenia społecznego, na skutek postępowania egzekucyjnego⁹⁸⁴ pozostają prawie bez środków do życia. Natomiast egzekucja skierowana do wynagrodzenia za pracę pozwala pracownikowi na zatrzymanie kwoty, która jest znacznie wyższa niż ta pozostawiana emerytom i rencistom.

W przypadku egzekucji, zarówno sądowej jak i administracyjnej, pracownik może zachować kwotę wynagrodzenia ponad trzykrotnie wyższą niż osoba otrzymująca emeryturę lub rentę rodzinną, czy z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, oraz ponad czterokrotnie wyższą niż osoba otrzymująca rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Konieczne są więc zmiany legislacyjne, które pozwoliłyby na zapewnienie emerytom i rencistom ochrony prawnej, w zakresie gwarancji otrzymania całego najniższego świadczenia, analogicznej do tej, z jakiej korzystają pracownicy. Rzecznik zwrócił się⁹⁸⁵ do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych, które pozwolą na zapewnienie emerytom i rencistom ochrony prawnej (w zakresie gwarancji otrzymania całego najniższego świadczenia) analogicznej do tej, z jakiej korzystają pracownicy.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸⁶ Rzecznika, że ustalenie kwoty wolnej od egzekucji i potrąceń ze świadczeń rentowych na proponowanym

⁹⁸⁴ Ograniczenia potrąceń z rent i emerytur reguluje ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz.U. z 2004 r., Nr 39, poz. 353 ze zm.)

⁹⁸⁵ RPO-534718-IV/06 z 12 lipca 2007 r.

⁹⁸⁶ Pismo z 23 sierpnia 2007 r.

przez Rzecznika poziomie – całego najniższego świadczenia – mogłoby doprowadzić do demontażu systemu ubezpieczeń. W wielu przypadkach ograniczenie prowadzenia egzekucji i potrąceń ze świadczeń emerytalno - rentowych do kwoty stanowiącej równowartość całego najniższego świadczenia prowadziłyby do znacznego ograniczenia możliwości dochodzenia przez ZUS należności, a w niektórych przypadkach, wręcz do uniemożliwienia prowadzenia takiej egzekucji. Miałyby to miejsce w przypadku, gdy dłużnikiem byłby emeryt bądź rencista otrzymujący najniższe świadczenie. Takie uregulowanie wpłynęłoby niekorzystnie na kondycję finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a w szczególności funduszy emerytalnego i rentowego, z którego wypłacane są te świadczenia. Spowodowałyby to również pokrzywdzenie wierzycieli emerytów i rencistów, którzy pobierają najniższe gwarantowane świadczenia. W wielu przypadkach prowadzenie egzekucji ze świadczeń emerytalno-rentowych jest następstwem działania nie zasługującego na ochronę (np. nienależnie pobrane świadczenia emerytalno-rentowe).

3. Doręczanie pism procesowych komornikom.

Do Rzecznika zwracały się osoby dochodzące od komornika odszkodowania na podstawie art. 23 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁹⁸⁷. Strona, która chce pozwać komornika zobowiązana jest wskazać w piśmie procesowym miejsce zamieszkania osoby, która pełni bądź pełniła funkcję komornika, a nie adres kancelarii komorniczej.

Teoretycznie możliwe jest ubieganie się o dane adresowe na podstawie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁹⁸⁸. Zgodnie z tą regulacją, dane ze zbiorów meldunkowych mogą być udostępniane osobom i jednostkom organizacyjnym, jeżeli wykażą w tym interes prawny. Jednak przed wszczęciem procesu stronie trudno jest wykazać taki interes prawny, a po wytoczeniu powództwa ustalenie adresu w ewidencji ludności może okazać się niemożliwe w tygodniowym terminie do uzupełnienia braków pisma procesowego. Ponadto nie istnieją procesowo uzasadnione względy, aby pisma procesowe dla komornika

⁹⁸⁷ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 167, poz. 1191 ze zm.).

⁹⁸⁸ Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.).

były koniecznie doręczane na jego adres zamieszkania. Ewentualny proces sądowy dotyczy działalności zawodowej podmiotu związany jest z czynnościami podejmowanymi w ramach prowadzonej kancelarii komorniczej. Adres tej placówki jest dostępny dla każdej zainteresowanej osoby, bez konieczności uruchamiania odrębnego postępowania administracyjnego. Co także istotne, względy bezpieczeństwa również przemawiają za tym, aby adres zamieszkania komornika pozostawał niejawnym dla osób postronnych - z uwagi na specyfikę prowadzonej przez tę osobę działalności. Postępowanie cywilne nie powinno „wymuszać” na komorniku ujawnienia danych osobowych, które wykraczają poza zapewnienie prawidłowego toku procesu. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć zmianę art. 133 Kpc wprowadzającą regulację, zgodnie z którą pisma procesowe dla komornika doręcza się na adres jego kancelarii. Zmiana ta ułatwi stronom postępowania dochodzenie roszczeń na drodze sądowej, a z drugiej strony zapewni ochronę danych osobowych komorników. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁸⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiocie ewentualnych zmian w regulacji prawnej art. 133 Kpc.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował⁹⁹⁰, że zmiana art. 133 Kpc w kierunku przedstawionym przez Rzecznika nie wydaje się celowa. Wymóg wskazania w pozwie miejsca zamieszkania pozwanego dotyczy wszakże wszelkich spraw, w których w charakterze pozwanych występują osoby fizyczne. Uczynienie wyjątku w sprawach, w których pozwanym jest osoba, która wyrządziła szkodę jako komornik, tylko z tego powodu, że strona ma trudności z ustaleniem adresu tej osoby, nie znajduje uzasadnienia.

4. Zasady pobierania kosztów egzekucyjnych w administracji.

W 2007 r. Rzecznik otrzymywał wiele skarg dotyczących zasad pobierania kosztów egzekucyjnych przy egzekucji należności pieniężnych, wynikających z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁹¹. Naliczane koszty budzą zastrzeżenia z uwagi na nieokreślenie górnej

⁹⁸⁹ RPO-531295-IV/06 z 14 lutego 2007 r.

⁹⁹⁰ Pismo z 21 marca 2007 r.

⁹⁹¹ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

granicy kosztów oraz obowiązek zapłaty całych kosztów egzekucyjnych również w sytuacji, gdy po rozpoczęciu postępowania egzekucyjnego dłużnik uiszcza zobowiązanie dobrowolnie. Zgodnie z art. 64 § 8 tej ustawy zapłata egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych nie zwalnia od obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej oraz opłat za czynności egzekucyjne i wydatków egzekucyjnych. W art. 64 § 1 wyliczone są wysokości opłat, jakie organ egzekucyjny pobiera za dokonane czynności egzekucyjne. Ustalono tylko opłaty minimalne, nie ma natomiast określenia opłaty maksymalnej. Rzecznik zwrócił się⁹⁹² do Ministra Finansów z prośbą o rozważenie odpowiednich zmian ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mających na celu ustalenie górnej granicy opłat egzekucyjnych za dokonane czynności egzekucyjne oraz wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych zachęcających, nawet po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, do dobrowolnej zapłaty należności w postaci np. obniżenia opłat za czynności egzekucyjne.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁹³ Rzecznika, że zasadniczo koszty egzekucyjne ponoszone są przez zobowiązanego, od którego egzekwowana jest zaległa należność. Wynika to z faktu, że konieczność zastosowania egzekucji administracyjnej związana jest z uchyleniem się przez zobowiązanego od wykonania ciążących na nim obowiązków, jest więc przez niego zawiniona. Zasadność takiej regulacji nie może budzić wątpliwości. W resorcie finansów planowane jest podjęcie prac nad opracowaniem nowego projektu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Propozycje przedstawione przez Rzecznika dotyczące ustalenia górnej granicy opłat egzekucyjnych za dokonane czynności oraz wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych zachęcających do samodzielnego spełnienia świadczenia będą poddane pod rozwagę przy tworzeniu nowych rozwiązań.

⁹⁹² RPO-551363-VI/07 z 27 kwietnia 2007 r.

⁹⁹³ Pismo z 4 czerwca 2007 r.

23. Ochrona konsumentów

1. Usługi pocztowe

a. Przepisy ograniczające konkurencję na rynku usług pocztowych

W związku ze zmianami wynikającymi ze stopniowego uwalniania rynku usług pocztowych, w Polsce pojawia się coraz większa liczba operatorów świadczących usługi pocztowe. Obowiązujące przepisy w dalszym ciągu uniemożliwiają im konkurowanie z Pocztą Polską w zakresie przesyłek poniżej 50g. Dodatkowo, w zakresie doręczania przesyłek pocztowych, ograniczenia wynikają zarówno z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, karnego i administracyjnego, przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁹⁹⁴, a także do Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego⁹⁹⁵ z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia tego problemu w celu jednolitej regulacji.

W odpowiedzi na wystąpienia, Rzecznik został poinformowany, że obecnie z punktu widzenia ochrony interesów i praw obywateli, wskazane jest utrzymanie monopolu Poczty Polskiej w zakresie doręczania pism sądowych i urzędowych. Takie rozwiązanie wynika z faktu, że obecnie pozostali operatorzy pocztowi nie są w stanie zagwarantować świadczenia usług na takim poziomie, jak Poczta Polska. Wprowadzenie zmian postulowanych przez Rzecznika będzie można rozważyć dopiero w ramach prac nad projektem regulacji związanych z implementacją tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej, która przewiduje pełne otwarcie na konkurencję rynku pocztowych usług powszechnych w 2009 roku.

2. Usługi radiowo-telewizyjne

a. Zwolnienia z opłat abonamentowych

⁹⁹⁴ RPO-544677-VI/06 z 5 marca 2007 r.

⁹⁹⁵ RPO-544677-VI/06 z 23 marca 2007 r.

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które przed wejściem w życie ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych korzystały ze zwolnienia z opłat, zaś obecnie, z uwagi na brak z ich strony stosownego oświadczenia, są wzywane do uiszczenia zaległej opłaty wraz z odsetkami.

W art. 12 wymienionej powyżej ustawy określono, że zachowują prawo do zwolnień osoby korzystające z tego prawa na podstawie dotychczasowych przepisów, pod warunkiem złożenia oświadczenia w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Zdaniem Rzecznika nie znajduje obiektywnego usprawiedliwienia nałożenie na osoby w podeszłym wieku oraz osoby o wysokim stopniu niepełnosprawności obowiązku ponownego dowodzenia okoliczności, które w sposób oczywisty nie mogły ulec zmianie. Treść art. 12 ustawy o opłatach abonamentowych jest niezgodna z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).

Rzecznik zwrócił się⁹⁹⁶ do Przewodniczącej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o podjęcie czynności zmierzających do zmiany krytykowanego stanu prawnego oraz poinformowanie, czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zamierza wobec osób, które złożą wnioski, umorzyć należności z powodu powstałych zaległości.

Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji poinformowała⁹⁹⁷, że Krajowa Rada umorzy, na wniosek osób zobowiązanych do uiszczenia opłat, ich zaległości w całości wraz z odsetkami.

Jednocześnie KRRiT wystąpiła do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o zmianę art. 12 ustawy o opłatach abonamentowych, w ten sposób, by otrzymał on następujące brzmienie: „Zachowują prawo do zwolnień od opłat abonamentowych osoby, które korzystają z tego prawa na podstawie dotychczasowych przepisów”. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się⁹⁹⁸ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o poinformowanie, czy uwzględni tę propozycję.

⁹⁹⁶ RPO-555334-VI/07 z 29 marca 2007 r.

⁹⁹⁷ Pismo z 11 czerwca 2007 r.

⁹⁹⁸ RPO-555334-VI/07 z 31 lipca 2007 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował⁹⁹⁹, że zgodnie z informacją na dzień 24 maja 2007 r., do Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wpłynęło w 2007 r. około 60 tysięcy listów od abonentów w sprawie umorzenia zaległości, w tym około 43 tysięcy od abonentów zwolnionych od opłat abonamentowych, którzy w ustawowym terminie nie złożyli oświadczeń wymaganych ustawą o opłatach abonamentowych. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dostrzega potrzebę kompleksowej nowelizacji ustawy o opłatach abonamentowych, która może objąć również zagadnienie zwolnienia z opłat. Działania zostaną podjęte w porozumieniu z KRRiT.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰⁰ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o przedstawienie informacji, czy podjęto prace legislacyjne nad zmianą ustawy o opłatach abonamentowych.

3. Usługi telekomunikacyjne

a. Skargi abonentów Telekomunikacji Polskiej S.A. na otrzymywanie faktur z rozliczeniami zbiorczymi.

Rzecznika niepokoi działanie TP S.A., która przez pewien okres udziela swoim abonentom niepełnych lub nierzetelnych informacji, a następnie - wykorzystując bezczynność abonentów - nalicza opłaty dotąd nie wykazane. Art. 80 ustawy Prawo telekomunikacyjne zobowiązuje operatorów do dostarczenia abonentowi faktury z rozliczeniem odpowiadającym wartości zrealizowanych przez abonenta połączeń. W przeciwnym razie abonent pozbawiony jest możliwości bieżącego kontrowania opłat.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w odpowiedzi na ubiegłoroczne wystąpienie¹⁰⁰¹ Rzecznika w tej sprawie poinformował¹⁰⁰², że - na prośbę Urzędu - każdy klient TP S.A., który otrzymuje fakturę zawierającą zbiorcze rozliczenie płatności, otrzymuje jednocześnie list od TP S.A. tłumaczący przyczynę tak późnego dochodzenia zobowiązań

⁹⁹⁹ Pismo z 14 sierpnia 2007 r.

¹⁰⁰⁰ RPO-555334-VI/07 z 17 grudnia 2007 r.

¹⁰⁰¹ RPO-523022-VI/06 z 7 listopada 2006 r.

¹⁰⁰² Pismo z 13 marca 2007 r.

finansowych przez Spółkę i może wystąpić o rozłożenie zaległości na raty.

Rzecznik ponownie zwrócił się¹⁰⁰³ o rozważenie możliwości podjęcia przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej postępowania kontrolnego mającego na celu ustalenie, czy TP S.A. nie narusza obowiązków informacyjnych w stosunku do użytkowników końcowych. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej poinformował¹⁰⁰⁴, że na podstawie wyjaśnień otrzymanych od TP S.A. podjęła decyzję o niewszczytaniu kontroli w tym zakresie. Ograniczono się do nadzorowania dalszych działań operatora. Z analizy skarg abonentów w ostatnim półroczu wynika, że problem faktur skumulowanych został rozwiązany. TP S.A. niemal wszystkie faktury wystawia abonentom na bieżąco.

Niezależnie od powyższego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w odpowiedzi na wniosek¹⁰⁰⁵ Rzecznika o wszczęcie postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów poinformował¹⁰⁰⁶, że wystąpił¹⁰⁰⁷ do TP S.A. z wezwaniem do weryfikacji m.in. postanowienia § 33 ust. 3 regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym usługi powszechnej przez TP S.A.: „TP może doliczyć do faktury za bieżący okres rozliczeniowy wartość usług z poprzednich okresów rozliczeniowych, jeżeli opłaty te w wysokości zgodnej z cennikami TP nie zostały uwzględnione w fakturach ze te okresy - bez dodatkowego powiadomienia, zgodnie z wymaganiami przepisów podatkowych”, które - w ocenie Prezesa UOKiK - może stanowić niedozwolone postanowienie umowne w rozumieniu art. 385¹ Kodeksu cywilnego.

TP S.A. zaproponowała wprowadzenie zmian w treści postanowienia § 33 ust. 3 regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oczekuje na szczegółowe stanowisko TP S.A. w sprawie. Po analizie stanowiska operatora zostanie

¹⁰⁰³ RPO-523022-VI/06 z 24 maja 2007 r.

¹⁰⁰⁴ Pismo z 14 grudnia 2007 r.

¹⁰⁰⁵ Pismo z dnia 15 grudnia 2006 r.

¹⁰⁰⁶ Pismo z 16 lipca 2007 r.

¹⁰⁰⁷ Pismo z dnia 13 lipca 2007 r.

podjęta decyzja odnośnie do ewentualnego wniesienia do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powództwa o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone.

b. Nieudzielanie przez operatorów telefonii komórkowej informacji społecznym organizacjom ratowniczym TOPR, GOPR i WOPR o lokalizacji osób zaginionych.

Do Rzecznika napływają informacje dotyczące braku możliwości uzyskania przez społeczne organizacje ratownicze informacji od operatorów telefonii komórkowej w zakresie lokalizacji osób zaginionych. Operatorzy tłumaczą, że udzielania takich informacji zabraniają im przepisy prawa telekomunikacyjnego. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰⁸ do Ministra Transportu o zajęcie stanowiska w sprawie, a także o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do zmiany prawa telekomunikacyjnego w celu ułatwienia skutecznych akcji ratowniczych. Wystąpienie Rzecznik przesłał do wiadomości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Minister Transportu poinformował¹⁰⁰⁹, że TOPR, GOPR, WOPR są służbami ustawowo powołanymi do niesienia pomocy (ustawa o kulturze fizycznej) i zgodnie z art. 78 ustawy – Prawo telekomunikacyjne są uprawnione do pozyskiwania informacji o lokalizacji osoby dokonującej połączenia na numer alarmowy. Pomimo stosownych przepisów w prawie polskim oraz w dyrektywach Unii Europejskiej, obowiązek ten w odniesieniu do sieci ruchomych nie jest w Polsce wypełniany dla żadnej ze służb na skutek braku implementacji odpowiednich rozwiązań technicznych. Aktualnie trwają prace zmierzające do budowy zintegrowanego, ogólnokrajowego systemu dla obsługi zgłoszeń na numer alarmowy 112.

Odrębnego omówienia wymaga przypadek lokalizacji dotyczącej telefonu, z którego nie dokonano połączenia z numerem alarmowym, a określenie jego położenia mogłoby pomóc w szybkim udzieleniu pomocy osobie zaginionej przez służby ratunkowe. Obowiązujące przepisy

¹⁰⁰⁸ RPO-554170-VI/07 z 14 czerwca 2007 r.

¹⁰⁰⁹ Pismo z 10 lipca 2007 r.

umożliwiają dostęp do danych o lokalizacji objętych tajemnicą telekomunikacyjną uprawnionym organom i jednostkom organizacyjnym podległym lub nadzorowanym przez Ministra Obrony Narodowej, ministrom właściwym do spraw wewnętrznych, finansów publicznych oraz Szefowi ABW i Szefowi Agencji Wywiadu. W projekcie nowelizacji ustawy Prawo telekomunikacyjne proponowane przepisy wymieniają Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową, Centralne Biuro Antykorupcyjne i wywiad skarbowy jako podmioty uprawnione do pozyskiwania dostępu do informacji chronionych tajemnicą telekomunikacyjną.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w piśmie¹⁰¹⁰ do Ministra Transportu przekazany do wiadomości Rzecznika poinformowała, że zwróciła się do operatorów ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych o zapewnienie TOPR, WOPR i GOPR dostępu do informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego 112. W najbliższym czasie zostanie przeprowadzona kontrola u tych operatorów w celu ustalenia, czy powyższy obowiązek jest realizowany.

4. Usługi przewozowe

a. Odpowiedzialność kontraktowa przewoźnika

Rzecznik skierował¹⁰¹¹ wniosek¹⁰¹² do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 62 ust. 2 ustawy – Prawo przewozowe z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji.

Do Rzecznika nadchodzą skargi od osób, którym na skutek opóźnień w kursowaniu pociągów została wyrządzona szkoda. Osoby te wskazują na bariery, jakie napotykają usiłując dochodzić należnego im odszkodowania. W rezultacie poniesiony przez nie uszczerbek majątkowy wynikający z nienależnego wykonania zobowiązania przez przewoźnika z reguły nie jest im rekompensowany. Dokonana przez Rzecznika analiza obowiązujących przepisów potwierdza, iż w zakresie odpowiedzialności

¹⁰¹⁰ Pismo z 2 lipca 2007 r.

¹⁰¹¹ RPO-565914-VI/07 z 10 sierpnia 2007 r.

¹⁰¹² Sygn. akt K 37/07

kontraktowej pozycja przewoźników została ukształtowana przez ustawodawcę w sposób uprzywilejowany.

W myśl art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego, jeżeli szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika. Rozwiązanie zawarte w zaskarżonym przepisie przewiduje dwa istotne odstępstwa od ogólnych zasad odpowiedzialności kontraktowej: ogranicza odpowiedzialność dłużnika tylko do granic rażącego niedbalstwa, a po drugie przerzuca na wierzyciela ciężar dowodu, iż wyrządzona mu szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa. Zdaniem Rzecznika w omawianym przypadku nie zachodziła konieczność ograniczenia, w stosunku do standardów obrotu powszechnego, ochrony praw majątkowych konsumentów.

b. Prawa pasażerów lotniczych

Z informacji napływających do Rzecznika wynikało, że Polskie Linie Lotnicze LOT rażąco naruszają swoje obowiązki jako przewoźnika oraz nie przestrzegają obowiązujących przepisów i zasad odnoszących się do wykonywania usług transportu powietrznego i związanych z tym obowiązków, w szczególności w stosunku do pasażerów. Najbardziej rażące przykłady takich zaniedbań to przesuwanie godzin odlotu nawet o ponad 24 godziny w stosunku do pierwotnie planowanego terminu, zmuszanie pasażerów do pozostania na terenie lotniska ze względu na brak wiz, zaniechanie organizacji noclegów, brak zapewnienia posiłków, wprowadzanie w błąd pasażerów co do faktycznej liczby miejsc wolnych w samolotach, dezinformacja co do numeracji bramek służących do odprawy oraz utrudniony kontakt z przedstawicielem przewoźnika. Analizowane sprawy dotyczyły dwóch lotów z Moskwy do Warszawy planowanych na dzień 30 listopada 2007 r.

Najistotniejszym aktem prawnym w omawianej sprawie jest rozporządzenie nr 261/2004/WE z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91. Przyznaje ono minimalne prawa dla pasażerów. Stosownie do rozporządzenia,

przewoźnik lotniczy, który odmawia przyjęcia na pokład lub odwołuje lot, powinien wręczyć każdemu pasażerowi, którego to dotyczy, pisemną informację o przepisach na temat odszkodowania i pomocy. Ponadto na przewoźniku ciąży szereg obowiązków składających się na tzw. prawo pasażerów do opieki, obejmujące m.in. bezpłatny nocleg, posiłki oraz napoje w ilościach adekwatnych do czasu oczekiwania. Z analizowanych spraw wynikało, że przewoźnik nie tylko nie zapewnił pasażerom minimalnych standardów, ale przede wszystkim nie udzielił informacji na jakikolwiek temat związany z prawami pasażerskimi. Rzecznik zwrócił się¹⁰¹³ do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego poinformował¹⁰¹⁴, że Komisja Ochrony Praw Pasażerów zwróciła się do Spółki Akcyjnej Polskie Linie Lotnicze „LOT” o udzielenie pisemnych wyjaśnień dotyczących okoliczności związanych z odwołaniem lotów planowanych w dniu 30 listopada 2007 r. na trasie z Moskwy do Warszawy.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego może załatwić w drodze decyzji administracyjnej sprawę z zakresu naruszenia przepisów rozporządzenia jedynie na wniosek pasażera danego lotu. Do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nie wpłynęły jednak żadne skargi na naruszenie praw pasażerów w związku z obsługą przedmiotowych lotów.

5. Praktyki stosowane przez sieć sprzedaży sprzętu komputerowego

Ze skarg otrzymywanych przez Rzecznika wynika, że sklepy prowadzące sprzedaż komputerów przenośnych typu laptop oferują je tylko łącznie z zainstalowanym systemem operacyjnym Microsoft Windows Vista. Nie ma możliwości zakupu komputera bez zainstalowanego systemu, zaś do samego sprzętu nie jest załączane oprogramowanie w postaci sterowników.

Wiąże się to z koniecznością udania się do serwisu za każdym razem, gdy powstanie potrzeba przeinstalowania systemu lub dokonania innych czynności związanych z funkcjonowaniem komputera na poziomie

¹⁰¹³ RPO-576129-VI/07 z 20 grudnia 2007 r.

¹⁰¹⁴ Pismo z 8 stycznia 2008 r.

programowym i systemowym. Zmusza się tym samym osoby zainteresowane kupnem komputera nie tylko do korzystania z jednego systemu operacyjnego – firmy Microsoft, ale również do korzystania z usług serwisowych przy najprostszych czynnościach.

Praktyka ta nasuwa duże wątpliwości co do jej zgodności z przepisami dotyczącymi zwalczania nieuczciwej konkurencji oraz ochrony konkurencji i konsumentów.

W omawianej sprawie, przy dokonaniu zakupu komputera konieczne jest jednoczesne podpisanie umowy licencyjnej związanej z oprogramowaniem Microsoft Windows Vista. Z tego powodu dochodzi również do naruszenia tych przepisów i zasad wypracowanych przez doktrynę i orzecznictwo, które zabraniają stosowania w umowach z konsumentami tzw. niedozwolonych postanowień umownych. Na rynku funkcjonuje bowiem szereg innych systemów operacyjnych, przez co niedopuszczalne jest stwierdzenie, że jedynie Microsoft Windows Vista pozostaje w bezpośrednim związku z nabywanym sprzętem komputerowym. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁰¹⁵ o zbadanie sprawy i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował¹⁰¹⁶, że w sytuacji zakupu komputera z preinstalowanym systemem Windows Vista można zdecydować się na usunięcie tego systemu i zainstalowanie innego spośród systemów dostępnych na platformę PC (m.in. Windows XP, Linux, BSD). Systemy te zazwyczaj wyposażone są w zestaw odpowiednich sterowników do większości podzespołów komputerowych i sprzętu peryferyjnego. Odpowiednie sterowniki dostępne są również na stronach internetowych producentów podzespołów i innego sprzętu lub na dołączanych do nich nośnikach. Nie ma więc przeszkód, aby na zakupionym sprzęcie korzystać z alternatywnych wobec preinstalowanego systemów operacyjnych. Konsument nie ma obowiązku podpisywania umowy licencyjnej na korzystanie z systemu Windows Vista. Tym samym, opisane w

¹⁰¹⁵ RPO-573821-VI/07 z 27 listopada 2007 r.

¹⁰¹⁶ Pismo z 21 grudnia 2007 r.

wystąpieniu działania przedsiębiorców nie stanowią praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

6. Usługi bankowe

a. Upublicznienie przez banki danych osobowych swoich dłużników

Z informacji napływających do Rzecznika wynika, że dwa banki zamieściły na swoich stronach internetowych dokładne dane swoich dłużników. Celem takich publikacji miała być sprzedaż wierzytelności przysługujących bankom wobec ich klientów. Banki umieściły ogłoszenia o sprzedaży, obok zaś dane klientów (imiona i nazwiska, adresy zamieszkania, wysokość długu). Z informacji wynika także, iż dłużnicy nie byli zawiadomieni o planowanej publicznej sprzedaży.

Praktyka ta nasuwa duże wątpliwości co do jej zgodności z prawem oraz zasadami dotyczącymi ochrony konsumentów – w odniesieniu do klientów banków będących konsumentami, jak również z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych (także w odniesieniu do przedsiębiorców).

Zdaniem Rzecznika, publiczne ogłaszania danych osobowych w niniejszej sprawie nie spełnia nie tylko warunków ustawowych, ale również tych postulatów i wymogów, które zostały sformułowane przez orzecznictwo. Rzecznik zwrócił się¹⁰¹⁷ do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

¹⁰¹⁷ RPO-574346-VI/07 z 13 grudnia 2007 r.

24. Problematyka danin publicznych

A. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1. *Opodatkowanie alimentów na rzecz osób innych niż dzieci*¹⁰¹⁸

Rzecznik z zadowoleniem przyjął zmiany zasad opodatkowania świadczeń alimentacyjnych, dokonane przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁰¹⁹.

Mimo odstąpienia od opodatkowania tych świadczeń w znacznej części, wprowadzone zmiany nie są jednak w pełni satysfakcjonujące. Opodatkowaniu podlegają świadczenia na zaspokojenie potrzeb rodziny, które nie są objęte małżeńską wspólnością majątkową, alimenty na rzecz dzieci, które ukończyły 25 rok życia niezależnie od wysokości świadczenia, świadczenia ojca dziecka nie będącego mężem matki, na utrzymanie matki i dziecka w okresie połogu oraz alimenty zasądzone przez sąd na rzecz osób innych niż dzieci, w części przekraczającej kwotę 700 zł miesięcznie.

Ponadto Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów¹⁰²⁰ o zajęcie stanowiska, czy art. 21 ust. 1 pkt 127 ustawy stosuje się do alimentów ustalonych w ugodzie sądowej i zwrócił się o rozważenie potrzeby zmiany tego przepisu, aby wprost wynikało z niego, że zwolnieniem objęte są również alimenty ustalone w ugodzie sądowej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰²¹, że wyłączenie spod działania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny jest uzasadnione jedynie w przypadku, gdy świadczenia te pochodzą z majątku wspólnego. Wówczas bowiem małżonek, który otrzymywałby świadczenia byłby opodatkowany, także gdy na ten wspólny majątek „pracował” opiekując się dziećmi i gospodarstwem domowym. Gdy świadczenia te pochodzą z

¹⁰¹⁸ Informacja RPO za 2006 r., str. 290

¹⁰¹⁹ Dz.U. Nr 217, poz. 1588

¹⁰²⁰ RPO-514676-VI/05 z 7 maja 2007 r.

¹⁰²¹ Pismo z 8 czerwca 2007 r.

majątku odrębnego nabierają już odmiennego charakteru. Nie są bowiem wypracowane przez osobę uprawnioną.

Świadczenie alimentacyjne w wysokości nieprzekraczającej 700 zł miesięcznie na rzecz dzieci, które ukończyły 25 rok życia wypłacane na podstawie ugody sądowej, nie korzysta ze zwolnienia podatkowego. Kwestia zmiany przepisów podatkowych w zakresie objęcia zwolnieniem także alimentów otrzymywanych na podstawie ugody sądowej (w zakresie obecnie obowiązującego zwolnienia), będzie rozpatrzona podczas kolejnych rządowych prac legislacyjnych poświęconych ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

2. Brak możliwości korzystania z ulgi z tytułu wychowywania dzieci przez podatników korzystających ze zryczałtowanych form opodatkowania oraz z opodatkowania stawką liniową.

Rzecznik z zadowoleniem przyjął wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2007 r. ulgi z tytułu wychowywania dzieci (art. 27f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych). Jednak z niezrozumiałych przyczyn ustawodawca wyłączył z jej stosowania podatników opłacających podatek dochodowy na podstawie przepisów ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹⁰²² oraz według stawki liniowej 19%.

Podatnicy korzystający ze zryczałtowanych form opodatkowania oraz z opodatkowania stawką liniową wyłącznie do dnia 20 stycznia 2007 r. mogli podjąć decyzję, czy ze względu na wprowadzenie tej ulgi przejść na ogólne zasady opodatkowania.

Jednak obowiązująca do dnia 17 października 2007 r. wysokość ulgi (iloczyn liczby wychowywanych dzieci i kwoty 120 zł) w wielu przypadkach nie stanowiła odpowiedniej zachęty do dokonania takiej zmiany. Dopiero na mocy ustawy z dnia 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wysokość ulgi została z dniem 18 października 2007 r. podwyższona o 1000 zł, co w istotny sposób zmieniło sytuację.

¹⁰²² Ustawa z 20 listopada 1998 r. (Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.)

Wprowadzenie ulgi z tytułu wychowywania dzieci nie powinno być powiązane z formą opodatkowania, bowiem ulga ma wyłącznie charakter prorodzinny i jej jedynym celem jest uwzględnienie w systemie podatkowym kosztów utrzymania i wychowania dzieci w rodzinie.

Rzecznik zwrócił się¹⁰²³ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz poinformowanie, czy planowana jest zmiana ustawy umożliwiająca podatnikom opodatkowanym w zryczałtowanej formie lub stawką liniową skorzystanie z ulgi przewidzianej w art. 27f ustawy.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰²⁴, że wyłączenie możliwości odliczenia ulgi od podatku obliczonego według 19% stawki podatku oraz ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej nie narusza norm konstytucyjnych.

Podstawową formą opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych są zasady ogólne przy zastosowaniu progresywnej skali podatkowej. Zarówno opodatkowanie według 19% stawki, jak i zryczałtowane formy opodatkowania, podatnik wybiera składając stosowne oświadczenie lub wnioski. W przypadku np. wyboru opodatkowania według 19% stawki wolą ustawodawcy było, żeby podatnicy nie mogli – co do zasady – korzystać z ulg, zwolnień i odliczeń. Tym samym dokonując wyboru sposobu opodatkowania dochodów (przychodów) z działalności gospodarczej, podatnicy powinni być świadomi nie tylko korzyści płynących z takiego wyboru, lecz także ograniczeń z nim związanych.

Inną kwestią jest wysokość ulgi z tytułu wychowywania dzieci zmieniona w trakcie roku podatkowego po wejściu w życie tej ulgi. Zmiana ta nie nastąpiła z inicjatywy rządu, lecz grupy posłów. Nie zmienia to jednak faktu, że zmiana wysokości ulgi z tytułu wychowywania dzieci nastąpiła w drodze ustawy w ramach konstytucyjnych uprawnień ustawodawcy do przyznawania ulg.

¹⁰²³ RPO-574183-VI/07 z 26 listopada 2007 r.

¹⁰²⁴ Pismo z 27 grudnia 2007 r.

Jednocześnie w odpowiedzi zapewniono Rzecznika, że propozycja rozszerzenia ulgi z tytułu wychowywania dzieci zostanie poddana dogłębnej analizie.

3. Zmiana zasad przekazywania przez podatników 1% należnego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Ustawodawca dokonując zmiany zasad przekazywania przez podatników kwoty nieprzekraczającej 1% należnego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, ograniczył możliwość uzyskiwania z tego źródła przez osoby niepełnosprawne środków pieniężnych na leczenie i rehabilitację.

Od dnia 1 stycznia 2007 r. przekazania 1% podatku dokonują naczelnicy urzędów skarbowych, jeśli podatnik wskaże w zeznaniu podatkowym organizację pożytku publicznego. Obowiązujący do dnia 31 grudnia 2006 r. przepis art. 27d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰²⁵ dopuszczał możliwość wskazania przez podatnika danych personalnych osoby niepełnosprawnej będącej członkiem fundacji lub jej numeru ewidencyjnego nadanego przez fundację. Wpłaty kierowane były na wyodrębnione subkonta rachunku bankowego fundacji.

Zmiana przepisów spowodowała, że wpłaty 1% podatku będą kierowane na konto fundacji, które będą decydowały, jak rozdzielić uzyskane środki. Rzecznik zwrócił się¹⁰²⁶ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰²⁷, że w dniu 21 grudnia 2007 r. w portalu internetowym Ministerstwa został zamieszczony komunikat w sprawie nowych zasad przekazywania 1% podatku należnego na rzecz organizacji pożytku publicznego, obowiązujących od 1 stycznia 2007 r.

W obecnym stanie prawnym, podatnik, który chce podzielić się 1% swojego podatku z organizacją pożytku publicznego, nie musi sam dokonywać wpłaty na konto tej organizacji, a jedynie w składanym przez siebie zeznaniu podatkowym podać wysokość wnioskowanej

¹⁰²⁵ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (t.j. Dz.U. 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

¹⁰²⁶ RPO-573621-VI/07 z 29 listopada 2007 r.

¹⁰²⁷ Pismo z 27 grudnia 2007 r.

(zadeklarowanej) wpłaty, oraz dane pozwalające na zidentyfikowanie organizacji pożytku publicznego tj. jej nazwę oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Jednocześnie podatnik w składanym zeznaniu podatkowym może podać dodatkowe informacje, które w jego ocenie mogą mieć wpływ na dystrybucję środków gromadzonych przez organizację pożytku publicznego (np. na konkretny cel). Informacje te podatnik będzie mógł zamieścić w rubryce „Inne informacje, w tym ułatwiające kontakt z podatnikiem”.

W odpowiedzi podkreślono, że rozdysponowanie środków przekazanych przez organ podatkowy pozostaje w wyłącznej gestii organizacji pożytku publicznego i powinno odbywać się w zgodzie z przedmiotem działalności organizacji określonym w statucie oraz z przepisami prawa.

4. Zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych odszkodowań otrzymanych na podstawie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze.

Zgodnie z art. 21 ust. 3d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰²⁸ wolne od podatku dochodowego są odszkodowania otrzymane przez właściciela nieruchomości na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego. W tej sytuacji podmioty inne niż właściciel (np. dzierżawcy), które otrzymały odszkodowanie w związku z identycznym zdarzeniem, od tego samego zakładu górniczego, są zobowiązane do zapłacenia podatku od uzyskanego odszkodowania. Regulacja taka jest niezgodna z konstytucyjną zasadą równości. Rzecznik zwrócił się¹⁰²⁹ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰³⁰, że ustawodawca miał prawo przyjąć za cechę różnicującą podmioty (adresatów) normy prawnej, określonej w art. 21 ust. 1 pkt 3d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, prawo własności nieruchomości zagrożonej ruchem zakładu górniczego. Obecnie w resorcie finansów nie są prowadzone działania mające na celu włączenie

¹⁰²⁸ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (t.j. Dz.U. z 2000 r. nr 14, poz. 176)

¹⁰²⁹ RPO-535565-VI/06 z 19 lipca 2007 r.

¹⁰³⁰ Pismo z 22 sierpnia 2007 r.

do katalogu zwolnień przedmiotowych wszelkich odszkodowań otrzymanych na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego. Kwestia ta zostanie ponownie przeanalizowana podczas prac nad rządowym projektem nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W nawiązaniu do uzyskanych informacji, Rzecznik zwrócił się¹⁰³¹ do Ministra Finansów z prośbą o informację, czy zostały podjęte zapowiadane działania w tej sprawie.

5. Opodatkowanie przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości¹⁰³²

Rzecznik przyłączył się¹⁰³³ do skargi konstytucyjnej Mirosława Cz.¹⁰³⁴ w sprawie opodatkowania przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości. Rzecznik stanął na stanowisku, że art. 19 ust. 1 ustawy¹⁰³⁵ o podatku dochodowym od osób fizycznych (w brzmieniu obowiązującym w 1997 r.¹⁰³⁶) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W praktyce zaskarżone rozwiązanie powodowało, że podatnik, który przed końcem 2000 r. sprzedał nieruchomość, płacił zryczałtowany podatek dochodowy od zawartej w cenie sprzedaży nieruchomości kwoty podatku VAT. Tym samym podatnik był zobowiązany do zapłacenia podatku od dochodu, w wysokości której nie osiągnął w wyniku sprzedaży nieruchomości, bowiem uwzględniającej podatek VAT.

Na podstawie zaskarżonego przepisu nie było możliwe precyzyjne ustalenie, jakie wydatki można zaliczyć do kosztów sprzedaży nieruchomości. To zaś prowadziło do rozszerzającej wykładni organów podatkowych. Taka sytuacja jest nie do pogodzenia z zasadą państwa prawnego. O przedmiocie opodatkowania powinien decydować jasno sformułowany przepis ustawowy. Powodując powstanie obowiązku zapłacenia podatku od dochodu, którego podatnik nie osiągnął,

¹⁰³¹ RPO-535565-VI/07 z 18 grudnia 2007 r.

¹⁰³² Por. Informacja RPO z 2006 r., str. 292-293

¹⁰³³ RPO-532179-VI/06 z 11 lipca 2006 r.

¹⁰³⁴ Sygn. akt SK 39/06

¹⁰³⁵ Ustawa z 26 lipca 1991 r.

¹⁰³⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.

zaskarżony przepis naruszał również art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał orzekł¹⁰³⁷, iż art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2000 r. w zakresie, w jakim pomija element normy określającej, że wyrażona w cenie określonej w umowie sprzedaży wartość stanowiąca przychód ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych oraz innych rzeczy jest pomniejszona o należny podatek od towarów i usług – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

6. Umarzanie zaległości podatkowych z tytułu sprzedaży akcji przez pracowników Banku Handlowego S.A.

Od ponad sześciu lat toczy się spór między urzędami skarbowymi i Ministerstwem Finansów a grupą pracowników Banku Handlowego S.A. o opodatkowanie przychodów uzyskanych przez tych pracowników, którzy nabyli akcje BH S.A. w tzw. transzy pracowniczej, przy pierwotnym zapewnieniu ze strony organów urzędowych o nieopodatkowaniu w sytuacji sprzedaży akcji.

Rozpatrując skargi pracowników BH S.A., Rzecznik zajął stanowisko, iż pracownicy (byli pracownicy) Banku wprowadzeni w błąd przez organy państwa nie powinni w sytuacji nieopłacenia podatku ponosić konsekwencji w postaci kar i obciążeń z tytułu odsetek za zwłokę. Jednakże, jeśli mimo niewłaściwej interpretacji władz państwowych, podatek jest należny według ustawy, to podatnik jest zobowiązany do jego zapłaty.

W odpowiedzi na jedno z wielu wystąpień Rzecznika w tej sprawie, Minister Finansów poinformował, że pismo prezentujące pogląd o nieobciążaniu podatników odsetkami za zwłokę zostało przekazane izbom skarbowym już w dniu 16 maja 2002 r.

W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się¹⁰³⁸ do Ministra Finansów oraz do Ministra Skarbu Państwa postulując polubowne załatwienie sprawy.

¹⁰³⁷ Wyrok z 27 listopada 2007 r.

¹⁰³⁸ RPO-519662-VI/05 z 19 marca 2007 r.

Mnożenie procesów sądowych rozpoznających skargi na decyzje organów podatkowych lub domagających się „odszkodowania” od Skarbu Państwa za wprowadzenie w błąd, podważa autorytet Państwa.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰³⁹, że obecnie przed sądami powszechnymi toczą się sprawy o zapłatę odszkodowania z powództwa osób, które zapłaciły podatek od dochodu uzyskanego ze sprzedaży akcji wraz z odsetkami, które to osoby, w wielu przypadkach, bezskutecznie zaskarżały decyzje organów podatkowych przed sądami administracyjnymi. Powództwo sprowadza się do żądania zapłaty odszkodowania równego zapłaconym odsetkom wraz z oprocentowaniem liczoną od daty wniesienia pozwu. Minister Finansów ani podległe mu jednostki organizacyjne nie mają możliwości realizacji roszczeń wynikających ze złożonych wniosków o wypłatę odszkodowań, tj. wypłaty odszkodowań w związku z zapłaconym podatkiem dochodowym od osób fizycznych wraz z odsetkami za zwłokę.

Minister Skarbu Państwa, uznając¹⁰⁴⁰ zasadność stanowiska Rzecznika zapewnił, że zostaną przeprowadzone konsultacje z Prezesem Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, jak również analiza możliwości przyjęcia polubownej drogi w toczących się i przyszłych sprawach tzw. akcji pracowniczych Banku Handlowego S.A.

Sprawa ta jest nadal badana przez Rzecznika.

*7. Sposób opodatkowania przychodów z kontraktów menedżerskich*¹⁰⁴¹

Trybunał Konstytucyjny oddalił¹⁰⁴² wniosek¹⁰⁴³ Rzecznika w tej sprawie stwierdzając, że ustawodawca jasno wyraził wolę, aby wszelkie przychody z tytułu umów menedżerskich (o ile nie są przychodami członków organów osób prawnych) były kwalifikowane jako przychody z działalności wykonywanej osobiście. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż wnioskodawca nie wykazał w sposób dostateczny, że art. 13 ust. 9 ustawy o podatku dochodowym od osób

¹⁰³⁹ Pismo z 19 kwietnia 2007 r.

¹⁰⁴⁰ Pismo z 28 maja 2007 r.

¹⁰⁴¹ Informacja RPO za 2006 r., str. 295.

¹⁰⁴² Wyrok z 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06.

¹⁰⁴³ Sygn. akt RPO-489470-VI/04 z 10 marca 2006 r.

fizycznych¹⁰⁴⁴, godzi w zasady wynikające ze wskazanego wzorca kontroli (zasada poprawnej legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji).

B. Podatek od towarów i usług

1. Czynności wykonywane przez biegłych sądowych na zlecenie organów procesowych.

Do Rzecznika zwracają się biegli sądowi wykonujący czynności na zlecenie sądu, którzy w oparciu o obowiązujące przepisy dekretu o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym¹⁰⁴⁵ oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie kosztów przeprowadzania dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym¹⁰⁴⁶, nie mogą dochodzić od organów procesowych zapłaty w cenie wykonanej usługi stawki podatku od towarów i usług. Problem odmowy zapłaty w cenie wykonanej ekspertyzy VAT-u dotyczy również biegłych instytucjonalnych, którzy zgodnie z przepisami ustawy o podatku od towarów i usług są kwalifikowani do podmiotów wykonujących samodzielnie działalność gospodarczą.

Czynności wykonywane przez biegłych sądowych na zlecenie organów procesowych są opodatkowane podstawową stawką podatku od towarów i usług w wysokości 22 %. Biegły wykonując usługę zleconą przez organy procesowe jest obowiązany wystawić fakturę VAT.

Sądy żądają od biegłych sądowych wystawiania faktur VAT bez naliczonego podatku od towarów i usług. Biegli, w sytuacji braku zasądzenia wynagrodzeń zawierających podatek od towarów i usług, są zmuszeni do pokrywania kwoty podatku z własnych przychodów. Jest to niezgodne z przepisami ustawy o podatku od towarów i usług, zgodnie z którą do wartości „netto” wykonanej usługi dolicza się VAT, który przenoszony jest na konsumenta wykonanej usługi. Końcowym odbiorcą usługi jest sąd, a mimo to nie ponosi on ciężaru tego podatku. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁴⁷ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie.

¹⁰⁴⁴ Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176, ze zm.

¹⁰⁴⁵ Dekret z 26 października 1950 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 445 ze zm.).

¹⁰⁴⁶ Rozporządzenie z dnia 18 grudnia 1975 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 254 ze zm.).

¹⁰⁴⁷ RPO-503394-VI/05 z 7 lutego 2007 r.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował¹⁰⁴⁸, że wynagrodzenie biegłych wykonujących czynności na zlecenie sądu bądź innych organów procesowych nie powinno być obciążone podatkiem od towarów i usług, ze względu na to, iż stosunek łączący biegłego i organ procesowy jest stosunkiem o charakterze publicznoprawnym.

Odmienne stanowisko zajął Minister Finansów w urzędowej interpretacji z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie zakresu stosowania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług¹⁰⁴⁹ do czynności wykonywanych na zlecenie sądu przez adwokatów, biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych.

Ministerstwo Sprawiedliwości od 2005 r. podejmowało starania o zmianę wskazanej interpretacji, w odniesieniu do biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych. Obecnie wniosek w tej sprawie jest rozpatrywany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dalsze czynności Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzeń biegłych i tłumaczy będą uzależnione od stanowiska Prezesa Rady Ministrów.

Dodał również, że w Ministerstwie Sprawiedliwości rozważana jest autopoprawka do projektu ustawy o biegłych w postępowaniu sądowym oraz innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw, w zakresie wprowadzenia przepisu, który wyraźnie stwierdzałby, że stosunek łączący biegłego z organem procesowym jest stosunkiem o charakterze publicznoprawnym, co powodowałoby, że wynagrodzenie biegłych nie byłoby obciążone podatkiem od towarów i usług.

2. Sprzedaż miejsc postojowych znajdujących się w garażu budynków mieszkalnych.

Do Rzecznika napływają skargi w sprawie dokonywanej przez organy skarbowe zróżnicowanej kwalifikacji prawnopodatkowej sprzedaży miejsc postojowych znajdujących się w garażu budynków mieszkalnych.

¹⁰⁴⁸ Pismo z 9 marca 2007 r.

¹⁰⁴⁹ Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.).

Na tym tle dochodzi do nierównego traktowania podatników, którzy w oparciu o urzędowe interpretacje przepisów ustawy o podatku od towarów i usług naliczają od wartości sprzedaży miejsc postojowych podatek według 22% lub 7% stawki, co z kolei ma bezpośredni wpływ na cenę nieruchomości nabywanej przez konsumentów.

Rzecznik zwrócił się do Ministrów Finansów¹⁰⁵⁰ o podjęcie działań, które zapewnią jednolite stosowanie stawki podatku VAT przy opodatkowaniu sprzedaży miejsca postojowego wraz z mieszkaniem.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰⁵¹, że na podstawie art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o podatku od towarów i usług w okresie do 31 grudnia 2007 r. obniżoną do 7 % stawkę podatku od towarów i usług stosuje się w odniesieniu do obiektów budownictwa mieszkaniowego lub ich części z wyłączeniem lokali użytkowych. Przez obiekty budownictwa mieszkaniowego rozumie się budynki mieszkalne rodzinne stałego zamieszkania. Zgodnie z przepisami ustawy o podatku od towarów i usług dostawa miejsc garażowych lub miejsc postojowych nie korzysta z preferencji w postaci obniżonej stawki podatku od towarów i usług. Miejsca te traktowane są jako lokal użytkowy i podlegają opodatkowaniu stawką podstawową, o której mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, tj. 22%.

W ramach trwających obecnie prac nad definicją budownictwa społecznego analizowane są różne warianty uregulowania na drodze ustawowej problemu opodatkowania tzw. pomieszczeń przynależnych do lokalu.

3. Zasady zwrotu nadwyżki VAT¹⁰⁵²

Minister Finansów nie uwzględnił w 2006 r. postulatu Rzecznika dotyczącego zmiany art. 87 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług. Wobec powyższego, Rzecznik skierował wniosek¹⁰⁵³ do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy o

¹⁰⁵⁰ RPO-547545-VI/06 z 27 lutego 2007 r.

¹⁰⁵¹ Pismo z 14 maja 2007 r.

¹⁰⁵² Informacja RPO za 2006r., str. 296.

¹⁰⁵³ RPO-526397-VI/06 z 14 marca 2007 r. (sygn. akt K 16/07).

podatku od towarów i usług¹⁰⁵⁴ jest niezgodny z art. 2, 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi, iż zwrot różnicy podatku naliczonego nad należnym powinien nastąpić na rachunek bankowy podatnika w banku mającym siedzibę na terytorium kraju wskazanym w zgłoszeniu identyfikacyjnym, w terminie 60 dni od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika. Jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego sprawdzenia, naczelnik urzędu skarbowego może przedłużyć ten termin do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego. Jeżeli postępowanie potwierdzi zasadność zwrotu, urząd skarbowy przekazuje podatnikowi należną kwotę z odsetkami, w wysokości odpowiadającej opłacie prolongacyjnej stosowanej w przypadku odroczenia płatności podatku lub jego rozłożenia na raty.

Zastosowana w art. 87 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług konstrukcja wydłużenia terminu zwrotu różnicy podatku pozostawia organowi podatkowemu całkowitą dowolność w tej materii. Nie precyzuje bowiem, w jakich sytuacjach zachodzi potrzeba przeprowadzenia dodatkowego sprawdzenia. Stanowi to naruszenie art. 2 Konstytucji, z którego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji oraz naruszenie art. 64 Konstytucji (ochrona prawa własności).

Trybunał Konstytucyjny wszczął¹⁰⁵⁵ postępowanie z wniosku Rzecznika.

4. Prawo do obniżenia kwoty podatku należnego¹⁰⁵⁶

W dniu 11 grudnia 2007 r. Trybunał rozpoznał wniosek¹⁰⁵⁷ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisu § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług¹⁰⁵⁸ z art. 29 ust. 4

¹⁰⁵⁴ Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.).

¹⁰⁵⁵ Sygn. akt K 16/07.

¹⁰⁵⁶ Por. Informacja za 2006 r., str. 297.

¹⁰⁵⁷ RPO-528692-VI/06 z 6 października 2006 r.

¹⁰⁵⁸ Rozporządzenie z 25 maja 2005 r. (Dz.U. Nr 95, poz. 798 ze zm.).

ustawy o podatku od towarów i usług¹⁰⁵⁹ oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji¹⁰⁶⁰.

C. Podatek akcyzowy

1. Zwolnienie od podatku akcyzowego dla gazu płynnego.

W ustawie o podatku akcyzowym została wprowadzona instytucja składu podatkowego. Szczegółowe regulacje w zakresie funkcjonowania składów podatkowych zawarto w dwóch rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 1 marca 2004 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego¹⁰⁶¹ nałożyło obowiązek stosowania składu podatkowego jako czynnik zapobiegający ewentualnym nadużyciom mogącym powstać w związku z funkcjonowaniem zwolnienia. Według wyjaśnień Ministerstwa Finansów na podstawie § 15 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia, zwolnieniu od akcyzy podlegał gaz płynny zużywany do innych celów niż do napędu pojazdów samochodowych pod warunkiem, że był dostarczany cysterną ze składu podatkowego do uprawnionego nabywcy oraz sprzedawca uzyskał od nabywcy oświadczenie, że gaz płynny nie będzie przeznaczony do napędu pojazdów samochodowych.

Wyjaśnienia Ministerstwa nie wydają się być wyczerpujące. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym¹⁰⁶² tylko produkcja i przetwarzanie wyrobów akcyzowych zharmonizowanych mogą odbywać się wyłącznie w składzie podatkowym. W odniesieniu do magazynowania wysyłania i przyjmowania tych wyrobów takiego ograniczenia nie ma. Możliwa jest zatem sytuacja podmiotów, które prowadzą działalność jedynie w zakresie magazynowania wysyłania i przyjmowania wyrobów zharmonizowanych i w związku z tym uważają, że status składu podatkowego nie będzie konieczny dla wypełnienia warunków zwolnienia podatkowego.

Powstaje też wątpliwość, czy przesłanki skorzystania ze zwolnienia zawarte w tym rozporządzeniu odpowiadają dyspozycji ustawowej (art. 24

¹⁰⁵⁹ Ustawa z 11 marca 2004 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.).

¹⁰⁶⁰ Sygn. akt U 6/06.

¹⁰⁶¹ Rozporządzenie z 26 kwietnia 2004 r. (t.j. Dz.U. 2006 r. Nr 72, poz. 500 ze zm.).

¹⁰⁶² Ustawa z 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.).

ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym). Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶³ w tej sprawie do Ministra Finansów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰⁶⁴, że rozporządzenie z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego wydano na podstawie delegacji z art. 25 oraz art. 24 ustawy o podatku akcyzowym.

Uważna analiza przepisów tej ustawy pozwala stwierdzić, że fakt, iż posiadanie przez sprzedającego statusu składu podatkowego będzie warunkiem niezbędnym do skorzystania z możliwości zwolnienia gazu płynnego z podatku akcyzowego. Było to możliwe do ustalenia już w chwili zapoznania się z treścią ustawy. Ustawa została opublikowana w dniu 26 lutego 2004 r., a przepisy rozporządzenia zaczęły obowiązywać od 1 maja 2004 r.

Zdaniem Ministerstwa Finansów okres ten był wystarczająco długi, aby umożliwić podatnikom dostosowanie się do nowych regulacji prawnych, tym bardziej, że już od 1 marca 2004 r. obowiązywały przepisy ustawy o podatku akcyzowym i odpowiednie przepisy wykonawcze umożliwiające podatnikom podjęcie działań w zakresie tworzenia składów podatkowych. Wobec powyższego, wprowadzając przepisy rozporządzenia z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego, Minister Finansów nie naruszył zasad legislacji.

2. Prawo do obniżenia podatku akcyzowego.

Trybunał Konstytucyjny umorzył¹⁰⁶⁵ postępowanie¹⁰⁶⁶ w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Browary Grudziądz” sp. z o.o. dotyczącej niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania w zakresie uprawnienia do obniżenia należnego podatku akcyzowego, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W skardze konstytucyjnej wskazano jako wzorce kontroli art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 Konstytucji i argumentując, że zaskarżony przepis naruszył, wynikające z tych

¹⁰⁶³ RPO-530478-VI/06 z 27 lutego 2007 r.

¹⁰⁶⁴ Pismo z 30 marca 2007 r.

¹⁰⁶⁵ Postanowienie z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06.

¹⁰⁶⁶ Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu (RPO-540136-VI/06 z 18 października 2006 r.).

przepisów, zasadę równości i zasadę sprawiedliwości opodatkowania. Zdaniem Trybunału skarżąca spółka nie wykazała, jakie jej prawo konstytucyjne zostało naruszone.

D. Podatek od spadków i darowizn

1. Zwolnienie od podatku darowizn dokonywanych na cele charytatywne.

Podjmując dalsze działania¹⁰⁶⁷ w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o podatku od spadków i darowizn w zakresie zwolnienia od podatku darowizn dokonywanych na cele charytatywne, w tym leczenie, Rzecznik zwrócił się¹⁰⁶⁸ do Ministra Finansów z prośbą o informacje, czy ministerstwo dokonało zapowiadanej analizy możliwości wprowadzenia zwolnienia od podatku od darowizn funduszy przekazywanych na cele charytatywne, w tym na leczenie i ochronę zdrowia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰⁶⁹, że obecnie nie jest planowane podejmowanie inicjatywy legislacyjnej w zakresie nowelizacji ustawy o podatku od spadków i darowizn. Analiza poszczególnych stanów faktycznych dokonana w trakcie prac legislacyjnych doprowadziła do wniosku, że utrudnione byłoby stworzenie regulacji prawnej obejmującej ulgę związaną z ochroną zdrowia wobec braku w przepisach o ochronie zdrowia i świadczeniach zdrowotnych definicji pojęcia „ochrona zdrowia” lub „świadczenie zdrowotne”. Brak jednoznacznych kryteriów mógłby doprowadzić do wykorzystywania ulgi podatkowej niezgodnie z jej przeznaczeniem.

E. Ordynacja podatkowa

1. Ujawnianie informacji stanowiących tajemnicę skarbową.

Przepisy art. 299b Ordynacji podatkowej¹⁰⁷⁰ oraz art. 34 ust. 1a-1c ustawy o kontroli skarbowej nadały naczelnikom urzędów skarbowych, naczelnikom urzędów celnych, a także dyrektorom: izb skarbowych, izb celnych, urzędów kontroli skarbowej, uprawnienia polegające na

¹⁰⁶⁷ Por. Informacja RPO za 2006 r., str. 302.

¹⁰⁶⁸ RPO-538542-VI/06 z 22 maja 2007 r.

¹⁰⁶⁹ Pismo z 15 czerwca 2007 r.

¹⁰⁷⁰ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz.U. 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.).

możliwości ujawniania, w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie informacji stanowiących tajemnicę skarbową. Ujawnienie takich informacji może nastąpić po uzyskaniu pisemnej zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, w przypadku gdy uznają, iż wniosek w tej sprawie jest uzasadniony. Ustawa stanowi, że wyrażenie zgody na ujawnienie tajemnicy skarbowej może nastąpić wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny oraz, gdy jest to konieczne dla osiągnięcia celów kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego lub jeżeli ujawnienie tych informacji urzeczywistni prawo obywateli do ich rzetelnego informowania o działaniach organów podatkowych i jawności życia publicznego.

Zarówno teoretycy prawa, jak i doradcy podatkowi wskazują, że przyjęte rozwiązania nie zapewniają wystarczającej ochrony interesów podatnika. Przesłanki do udzielenia zgody przez Ministra Finansów lub Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej na ujawnienie tajemnicy skarbowej są niejednoznaczne. Udzielenie zgody ma charakter czynności faktycznej, nie jest wyrażone w formie postanowienia lub decyzji, która mogłaby być poddana kontroli sądowej, co dawałoby gwarancje większego wyważenia podejmowanych rozstrzygnięć. W wystąpieniu do Ministra Finansów, Rzecznik wyraził obawę¹⁰⁷¹, że kwestionowane przepisy mogą być nadużywane.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰⁷², że wprowadzenie regulacji pozwalających na ujawnienie danych będących tajemnicą skarbową miało na celu umożliwienie przekazywania informacji uzyskanych w wyniku kontroli lub postępowania naczelnym i centralnym organom administracji rządowej. Dotychczasowe regulacje uniemożliwiały w pewnych przypadkach przekazywanie tych informacji organom, które np. zlecały kontrole w przedsiębiorstwach państwowych lub spółkach Skarbu Państwa. Brak przepisu umożliwiającego uchylene tajemnicy skarbowej w konkretnej sprawie, pozbawiał organy podatkowe,

¹⁰⁷¹ RPO-547640-VI/07 z 9 lipca 2007 r.

¹⁰⁷² Pismo z 10 sierpnia 2007 r.

celne i organy kontroli skarbowej możliwości reakcji na publikacje prasowe i telewizyjne dotyczące ich działalności w tych sprawach.

Powierzenie kompetencji do wyrażenia zgody na ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę skarbową Ministrowi Finansów i Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej tj. organom sprawującym nadzór nad organami podatkowymi i organami kontroli skarbowej, gwarantuje brak dowolności w stosowaniu tej instytucji oraz zapobiegnie jej ewentualnemu nadużywaniu.

Również w innych przepisach regulujących zasady udostępniania informacji stanowiących tajemnicę skarbową nie jest przewidziana żadna szczególna forma tj. forma decyzji lub postanowienia. Postulat, aby informacje stanowiące tajemnicę skarbową były ujawniane po wydaniu decyzji ostatecznej lub po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego jest nietrafny. Upływ czasu niezbędny dla wydania rozstrzygnięcia w II instancji oraz w postępowaniach przed sądami administracyjnymi niejednokrotnie powodowałby, iż reakcja organów podatkowych, celnych lub organów kontroli skarbowej na pojawiające się publicznie zarzuty dotyczące prawidłowości postępowania, byłaby spóźniona i nieefektywna.

Po otrzymaniu wyjaśnień Rzecznik postanowił na obecnym etapie zakończyć sprawę, jednak będzie zwracał uwagę na praktykę stosowania art. 299b Ordynacji podatkowej.

*2. Zaległości podatkowe*¹⁰⁷³

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił¹⁰⁷⁴ skargę konstytucyjną Zdzisława J. i orzekł, że art. 54 § 1 pkt 1 ustawy - Ordynacja podatkowa, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2002 r., w zakresie, w jakim nie wyłącza naliczania odsetek za zwłokę w przypadku, gdy w postępowaniu zabezpieczającym organ podatkowy, przed wydaniem decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, dokonał zajęcia środków pieniężnych, rzeczy lub praw majątkowych, a następnie środki pieniężne, w tym kwoty uzyskane ze sprzedaży rzeczy lub praw,

¹⁰⁷³ Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie tej skargi konstytucyjnej w dniu 18 października 2006 r. (RPO-539821-VI/06), por. Informacja RPO za 2006 r., str. 302.

¹⁰⁷⁴ Wyrok z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 63/06.

zostały zaliczone na poczet zaległości podatkowych, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

F. Opłata skarbowa

1. Zniesienie możliwości dokonywania opłaty skarbowej znakami opłaty skarbowej.

Zgodnie z art. 8 ustawy o opłacie skarbowej, od 1 stycznia 2007 r. opłatę skarbową dokonuje się gotówką w kasie organu skarbowego lub bezgotówkowo na rachunek tego organu. Ustawa nie zawiera przepisów przejściowych dotyczących wycofywania dotychczas obowiązujących znaków opłaty skarbowej.

W dniu 27 grudnia 2006 r. Ministerstwo Finansów wydało komunikat w sprawie likwidacji znaków opłaty skarbowej, w którym poinformowało m.in. o możliwości zwrotu nie sprzedanych znaków opłaty skarbowej, jednak tylko przez podmioty prowadzące punkty sprzedaży detalicznej tych znaków i to w krótkim okresie od 2 do 31 stycznia 2007 r. Bardzo krótkie *vacatio legis* (ustawa została opublikowana 8 grudnia 2006 r.) w sytuacji, gdy wprowadzone zmiany mają duże znaczenie społeczne, daje podstawę do kwestionowania konstytucyjności takiego rozwiązania.

Krytykowanym rozwiązaniem, zwłaszcza w środowiskach osób zawodowo zajmujących się obsługą prawną, są przepisy dotyczące opłaty skarbowej od pełnomocnictw. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym opłata skarbową należna była od sporządzenia pełnomocnictwa, obecnie stała się należna od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa. Oznacza to, iż w przypadku wielokrotnego użycia tego samego pełnomocnictwa za każdym razem po jego złożeniu pobierana będzie opłata skarbową, zaś wycofanie znaków opłaty skarbowej znacznie utrudnia i przedłuża załatwienie tego typu spraw.

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁷⁵ do Ministra Finansów o rozważenie możliwości zmiany stanowiska resortu finansów dotyczącego zwrotu „ceny” niewykorzystanych znaków opłaty skarbowej. Z uwagi na okoliczności wprowadzenia nowych uregulowań w zakresie opłaty

¹⁰⁷⁵ RPO-549874-VI/07 z 5 lutego 2007 r.

skarbowej, dotychczas zajmowane stanowisko może doprowadzić do podważenia zaufania obywateli wobec państwa.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹⁰⁷⁶, że przepisy o opłacie skarbowej nie przewidują zwrotu kupionych i niewykorzystanych znaków opłaty skarbowej, z uwagi na to, że wpływy z opłaty skarbowej stanowią dochód gmin. Mając jednak na względzie fakt, że w posiadaniu różnych podmiotów znajdują się zakupione i niewykorzystane do końca 2006 r. znaki opłaty skarbowej, podjęto w trybie pilnym prace legislacyjne w zakresie nowelizacji ustawy o opłacie skarbowej, której celem jest umożliwienie dokonywania zapłaty opłaty skarbowej pozostającymi w obrocie znakami tej opłaty.

Rzecznik zakończył prowadzenie sprawy, w związku z rozwiązaniem art. 2 ustawy z 13 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej¹⁰⁷⁷ przewidującym możliwość wykorzystania znaków opłaty skarbowej do dnia 31 grudnia 2008 r.

¹⁰⁷⁶ Pismo z 7 marca 2007 r.

¹⁰⁷⁷ Dz.U. Nr 128, poz. 883.

25. Działalność gospodarcza

1. Zezwolenie na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego

Rzecznik zaskarżył¹⁰⁷⁸ do Trybunału Konstytucyjnego ustawę o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych¹⁰⁷⁹, zarzucając jej niezgodność z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Ustawa, która weszła w życie w dniu 18 września 2007 r. zakłada, że na utworzenie obiektów handlowych o powierzchni powyżej 400 m kw. inwestorzy będą musieli uzyskać zgodę samorządu lokalnego, a powyżej 2 tys. m kw. – dodatkowo zgodę sejmiku wojewódzkiego.

Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca może dowolnie reglamentować tę działalność. Wolność działalności gospodarczej mogłaby być ograniczona jedynie w przypadku ważnego interesu publicznego. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, warunek ten nie został spełniony.

Rzecznik podkreślił, że w dniu 1 czerwca 2007 r. Senat odrzucił ustawę o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Zarówno ze stanowiska Senatu zajętego w uchwale z dnia 1 czerwca 2007 r., jak i stanowiska Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej skierowanego do Przewodniczącego Komisji Gospodarki Sejmu wynika, że ustawa ta nie odpowiada standardom konstytucyjnym oraz standardom prawa Unii Europejskiej.

Ustawę zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego również Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”.

2. Monopol przedsiębiorstwa państwowego w zakresie sporządzania planów urządzenia lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając w całości argumentację przedstawioną we wniosku¹⁰⁸⁰ Rzecznika orzekł¹⁰⁸¹, iż art. 21a ust. 1 pkt 4

¹⁰⁷⁸ RPO-568352-VI/07 z 18 października 2007 r.

¹⁰⁷⁹ Ustawa z 11 maja 2007 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 880).

¹⁰⁸⁰ RPO-522854-VI-06 z 21 sierpnia 2006 r. (Informacja RPO za 2006 r., str. 308).

¹⁰⁸¹ z 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06.

ustawy o lasach¹⁰⁸² jest niezgodny z art. 20 (zasada wolności działalności gospodarczej), art. 22 (zasada proporcjonalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej) i art. 32 (zasada równości) Konstytucji.

3. Ograniczenia w zakupie drewna ustalone wobec określonej grupy przedsiębiorców

Z informacji napływających do Rzecznika wynika, iż w związku z uchwałą Kolegium Leśno-Drzewnego nr 29/2007 z dnia 15 października 2007 r., nabywcy, którzy nie posiadają historii zakupów oraz nabywcy, którzy planują wzrost zakupów w stosunku do historii określonej w uchwale 21/2007/KLD, dokonują zakupu drewna w 2008 r. w aplikacji e-drewno.pl. W związku z powyższym określeni nabywcy nie mogą brać udziału w postępowaniach przetargowych na zakup drewna, organizowanych przez poszczególne nadleśnictwa, a nabycie tego surowca możliwe jest jedynie drogą internetową, zaś ceny kształtują się wówczas mniej korzystnie.

Podstawą wspomianej uchwały jest Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 23 października 2006 r. w sprawie ustalenia sposobu prowadzenia sprzedaży przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Zgodnie z art. 6 ustawy o swobodzie gospodarczej¹⁰⁸³, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Niezgodne z Konstytucją jest zatem ograniczanie omawianej swobody wyłącznie na podstawie przepisów rangi podustawowej (np. rozporządzeń), a tym bardziej, jak w niniejszym wypadku, na podstawie decyzji o charakterze wyłącznie wewnętrznym. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁸⁴ do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

¹⁰⁸² Ustawa z 28 września 1991 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435).

¹⁰⁸³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.).

¹⁰⁸⁴ RPO-574419-VI/07 z 12 grudnia 2007 r.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych poinformował¹⁰⁸⁵, że wszystkie firmy składające ofertę w Portalu Leśno-Drzewnym były oceniane na tych samych zasadach. W ramach oceny, jednym z czynników była ilość lat współpracy z Lasami Państwowymi, jednak współczynnik ten miał mało istotne znaczenie w ogólnej ocenie oferty składanej przez nabywców. Ponadto mogło się zdarzyć, że niektóre firmy otrzymywały więcej surowca drzewnego przy tej samej punktacji, składając swoje oferty przy małym obłożeniu na drewno w niektórych nadleśnictwach.

¹⁰⁸⁵ Pismo z 25 marca 2008 r.

26. Ruch drogowy

1. Trudności przedsiębiorców w egzekwowaniu należności z tytułu holowania i parkowania pojazdów.

Rzecznik zaniepokojony sytuacją, w jakiej znajdują się przedsiębiorstwa wykonujące usługi holowania i parkowania pojazdów wypadkowych, skradzionych, czy znalezionych przez pomoc drogową, zasygnalizował w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰⁸⁶ potrzebę przygotowania nowelizacji przepisów obowiązujących w tym zakresie.

Z powodu braku odpowiednich unormowań w ustawie – Prawo o ruchu drogowym¹⁰⁸⁷, przedsiębiorcy nie tylko nie mogą odzyskać należności za holowanie i parkowanie pojazdów od ich pierwotnych właścicieli, ale także od Skarbu Państwa. Muszą więc ponosić dalsze koszty przechowania pojazdów, do czasu aż organy państwowe podejmą decyzję o ich odbiorze.

Kierowanie pojazdów na parkingi przez Policję powinno wiązać się z jednoczesnym zawiadomieniem urzędu skarbowego o skierowaniu pojazdu na dany parking oraz informacją o terminie, w jakim pojazd powinien być odebrany z parkingu, a także o dniu, w którym pojazd przejdzie na rzecz Skarbu Państwa w przypadku jego nieodebrania przez właściciela. Przepisy powinny określać także zasady pokrywania kosztów parkowania pojazdów, które nie zostały odebrane z parkingu w terminie 6 miesięcy od dnia wypadku i skierowania na parking, a których stan techniczny umożliwia jedynie złomowanie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹⁰⁸⁸, że z uwagi na liczne wątpliwości interpretacyjne na tle praktyki stosowania przepisów dotyczących trybu usuwania i parkowania pojazdów, w MSWiA trwają prace nad projektem nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym w omawianym zakresie.

¹⁰⁸⁶ RPO-538355-VI/06 z 23 stycznia 2007 r.

¹⁰⁸⁷ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

¹⁰⁸⁸ Pismo z 27 lutego 2007 r.

Projekt nowelizacji zakłada, że pojazd jest usuwany z drogi, umieszczany oraz przechowywany na parkingu strzeżonym na koszt właściciela lub posiadacza. Jeżeli ustalenie właściciela lub posiadacza pojazdu nie będzie możliwe, koszty wynikające z usunięcia pojazdu, umieszczenia oraz przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym ponosi Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Projekt przewiduje również skrócenie z 6 do 3 miesięcy okresu, po upływie którego pojazd nieodebrany z parkingu uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się. Z tytułu likwidacji pojazdu od właściciela lub posiadacza pojazdu będzie pobierana opłata likwidacyjna będąca dochodem budżetu państwa.

2. Ponowna rejestracja pojazdu.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej i przyznaniu obywatelom polskim prawa do pracy w krajach członkowskich, potrzeba dokonania zmian w tym zakresie wydaje się konieczna. Zgodnie z art. 72 ustawy – Prawo o ruchu drogowym właściciel pojazdu raz wyrejestrowanego jest zmuszony do poniesienia kosztów związanych z ponowną rejestracją pojazdu, mimo że poniósł je już przy pierwszej rejestracji, a w przypadku samochodu sprowadzonego z terytorium państwa członkowskiego ponosi po raz kolejny obciążenie podatkowe.

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁸⁹ do Ministra Transportu z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej „uzupełnienia” przepisów w ten sposób, aby istniała możliwość ponownego zarejestrowania, uprzednio wyrejestrowanego pojazdu na terytorium Polski, jeżeli ponownej rejestracji dokonuje ta sama osoba, która pojazd wyrejestrowała.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu poinformował¹⁰⁹⁰, że problem przedstawiony w wystąpieniu Rzecznika zostanie uregulowany w projektowanej ustawie o dopuszczeniu pojazdów do ruchu.

3. Opłaty za przejazd autostradą.

¹⁰⁸⁹ RPO-539875-VI/06 z 29 maja 2007 r.

¹⁰⁹⁰ Pismo z 19 lipca 2007 r.

Do Rzecznika napływały skargi kierowców, dotyczące pobierania opłat za przejazd autostradą A-4 na odcinku z Katowic do Krakowa, mimo istotnych utrudnień w ruchu pojazdów, spowodowanych pracami remontowymi na autostradzie. Zdaniem skarżących, skoro autostrada A-4 nie spełnia wymagań w zakresie warunków użytkowych, ustalonych dla autostrad, kierowcy nie powinni wnosi opłat za przejazd autostradą w wysokości ustalonej w umowie koncesyjnej.

W ocenie Rzecznika, obecnie obowiązujące regulacje (ustawa o autostradach płatnych¹⁰⁹¹ oraz o Krajowym Funduszu Drogowym i rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie opłat za przejazd autostradą¹⁰⁹²) nie gwarantują należytej ochrony praw użytkowników autostrad, nie przewidują bowiem uwzględnienia utrudnień w ruchu pojazdów wynikających z prac remontowych, jako elementu wpływającego na wysokość opłaty za przejazd.

Rzecznik zwrócił się¹⁰⁹³ do Ministra Infrastruktury o rozważenie możliwości nowelizacji przepisów regulujących kwestie opłat za przejazd autostradą, która wprowadziłaby obowiązek zmniejszania wysokości wspomnianych opłat w przypadku prowadzenia prac remontowych na autostradzie, powodujących istotne utrudnienia w ruchu pojazdów samochodowych.

¹⁰⁹¹ Ustawa z 27 października 1994 r. (t.j. Dz.U. 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).

¹⁰⁹² Rozporządzenie z 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 1075).

¹⁰⁹³ RPO-564731-X/07 z 21 listopada 2007 r.

27. Wykonywanie kar i środków karnych

A. Tymczasowe aresztowanie

1. Stosowanie i wykonywanie tymczasowego aresztowania.

Rzecznik przekazał¹⁰⁹⁴ Ministrowi Sprawiedliwości-Prokuratorowi Generalnemu, Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, a także Przewodniczącemu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu oraz Przewodniczącemu Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu¹⁰⁹⁵ opracowanie będące wynikiem dokonanej w Biurze Rzecznika analizy stosowania i wykonywania tymczasowego aresztowania, zawierające ocenę istniejącego stanu oraz propozycje działań naprawczych.

Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował¹⁰⁹⁶, że co do zasady instytucja tymczasowego aresztu jest stosowana w Polsce prawidłowo, a wielokrotnie nawet zbyt powściągliwie w stosunku do potrzeb postępowań karnych prowadzonych w niektórych sprawach. Kierunki praktyki stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniach przygotowawczych nakreślone zostały w wytycznych Prokuratora Generalnego z dnia 7 lutego 2006 r., które zostały przekazane do wiadomości Rzecznika.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości nie ma obecnie potrzeby wprowadzenia unormowań, które poprzez określenie na zasadzie wyjątku wyższych górnych granic tymczasowego aresztowania, faktycznie usankcjonowałyby występujące obecnie przypadki długotrwałych tymczasowych aresztowań. Obowiązujące przepisy przewidują takie granice, a ich przekroczenie jest uzależnione od wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności zaistniałych w toku postępowania karnego. Podjęto szereg działań legislacyjnych, które mają na celu przyspieszenie postępowania karnego, a w konsekwencji skrócenie okresu tymczasowego aresztowania.

¹⁰⁹⁴ RPO-551681-VII/07 z dnia 20 lutego 2007 r.

¹⁰⁹⁵ RPO-551681-VII/07 z dnia 18 czerwca 2007 r.

¹⁰⁹⁶ w dniu 13 kwietnia 2007 r.

W odpowiedzi Minister nie odniósł się jednak do przedstawionej przez Rzecznika oceny sposobu wykonywania tymczasowych aresztowań.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego¹⁰⁹⁷ o przedstawienie – w kontekście wniosków i uwag sformułowanych w analizie Rzecznika – własnej oceny sytuacji w zakresie stosowania i wykonywania tymczasowych aresztowań.

Rzecznik poprosił także o informacje dotyczące działań resortu w związku z zaleceniami zawartymi w przyjętej w dniu 6 czerwca 2007 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy – tymczasowej Rezolucji KM/ResDH(2007)75 w sprawie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 44 sprawach przeciwko Polsce dotyczących nadmiernej długości aresztów tymczasowych, a także działań w związku z sygnalizacją Trybunału Praw Człowieka w sprawie „strukturalnego” problemu ze stosowaniem tymczasowych aresztowań w Polsce.

2. Widzenia z tymczasowo aresztowanymi.

Rzecznik skierował¹⁰⁹⁸ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 217 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 37 lit. c Konwencji o Prawach Dziecka, a także z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji i art. 13 w związku z art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁰⁹⁹.

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.

¹⁰⁹⁷ RPO-551681-VII/07 z 20 grudnia 2007 r.

¹⁰⁹⁸ RPO-542481-VII/06 z dnia 2 stycznia 2007 r.

¹⁰⁹⁹ Sygn. akt K 1/07.

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.

Rzecznik kontynuował poruszaną w 2006 r. problematykę zasad udzielania zezwoleń na widzenia małoletnich dzieci z tymczasowo aresztowanymi rodzicami. W wystąpieniu¹¹⁰⁰ do Ministra Sprawiedliwości wskazał na rezultaty analizy kierowanych do niego skarg na odmowy takich widzeń, pozwalające stwierdzić, że odmowy bywają oparte na wątplych przesłankach. Choć formalnie mają oparcie w przepisach ustawy, naruszają jednak prawa rodziców i ich dzieci poprzez naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności lub innych wartości konstytucyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska w sprawie skoordynowania działań pionu karnego i cywilnego wymiaru sprawiedliwości w celu ochrony konstytucyjnych praw małoletnich oraz ich tymczasowo aresztowanych rodziców.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował¹¹⁰¹, że w dniu 12 czerwca 2007 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw¹¹⁰², 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 pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Rozwiązania zawarte w wymienionym projekcie są tożsame z wypracowanymi w Ministerstwie Sprawiedliwości.

3. Wykonywanie tymczasowego aresztowania wobec kobiet w ciąży.

¹¹⁰⁰ RPO-546726-VII/06 z 11 kwietnia 2007 r.

¹¹⁰¹ Pismo z 17 września 2007 r.

¹¹⁰² Druk 1921

W dniu 11 stycznia 2007 r. przedstawiciel Rzecznika udał się do Zakładu Karnego Nr 1 w Grudziądzu w celu zbadania poszanowania prawa w związku z zatrzymaniem i osadzeniem w tej jednostce tymczasowo aresztowanej Marii S. oraz jej dziecka. Podstawą do podjęcia czynności sprawdzających były zarówno doniesienia prasowe, jak i wnioski męża Pani Marii S., skierowany do Rzecznika. Dyrektor Zakładu Karnego odmówił jednak zgody na przeprowadzenie przez przedstawiciela Rzecznika rozmowy z tymczasowo aresztowaną.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego¹¹⁰³ o spowodowanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec Dyrektora Zakładu Karnego Nr 1 w G. oraz Prokuratora Okręgowego, który zażądał od pracownika Biura Rzecznika przesłania wniosku o udzielenie widzenia, mimo iż jest to sprzeczne z ustawowym uprawnieniem przedstawiciela Rzecznika do zbadania każdej sprawy na miejscu.

Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny stwierdził w odpowiedzi¹¹⁰⁴, że przepisy Kodeksu karnego wykonawczego nie zwalniają Rzecznika z obowiązku uzyskania od organu dysponującego zezwolenia na widzenie z osobą tymczasowo aresztowaną. Przy nowelizacji prawa karnego wykonawczego należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia wyraźnego uprawnienia Rzecznika do odbywania bezpośrednich rozmów z tymczasowo aresztowanym bez zgody organu, w którego dyspozycji pozostaje tak, aby w przyszłości nie dochodziło do kontrowersji.

Na tle badanej przez sprawy tymczasowo aresztowanej Marii S., Rzecznik zbadał problem warunków wykonywania kary pozbawienia wolności wobec kobiet w ciąży.

Z poczynionych ustaleń wynika, że przyjmowanie do Zakładu Karnego Nr 1 w G. kobiet od 28 tygodnia ciąży nie ma charakteru wyjątkowego. W 2006 r. przyjęto 69 ciężarnych, w tym 24 kobiety w 28 tygodniu ciąży lub powyżej.

¹¹⁰³ RPO-548579-VII/07 z dnia 15 stycznia 2007 r.

¹¹⁰⁴ Pismo z 28 lutego 2007 r.

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego zwrócił się¹¹⁰⁵ z postulatem zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania (...), która wyeliminowałaby możliwość przyjmowania do zakładu karnego i aresztu śledczego kobiet od 28 tygodnia ciąży. Zdaniem Rzecznika należałoby rozważyć wprowadzenie takiego zakazu do Kodeksu karnego wykonawczego.

Zmiany wymaga ponadto rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2003 r. w sprawie trybu przyjmowania dzieci matek pozbawionych wolności do domów dla matki i dziecka przy wskazanych zakładach karnych oraz szczegółowych zasad organizowania i działania tych placówek. W rozporządzeniu znajdują się regulacje dotyczące tymczasowo aresztowanych matek, co wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 87 § 5 Kodeksu karnego wykonawczego, a tym samym nie jest zgodne z art. 92 Konstytucji. Celowe wydaje się również określenie w tym rozporządzeniu standardów opieki nad dzieckiem.

Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował¹¹⁰⁶, że postulowana zmiana § 33 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności, bez zmiany przepisów Kpk i Kkw, które nie wyłączają możliwości zastosowania tymczasowego aresztowania oraz rozpoczęcia kary pozbawienia wolności wobec kobiet od 28 tygodnia ciąży, byłaby wyrazem niespójności systemu prawnego.

Zastępca Prokuratora Generalnego nie zgodził się ponadto z uwagami Rzecznika dotyczącymi przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2003 r. w sprawie trybu przyjmowania dzieci matek pozbawionych wolności do domów dla matki i

¹¹⁰⁵ RPO-548579-VII/07 z 19 lutego 2007 r.

¹¹⁰⁶ w dniu 21 marca 2007 r.

dziecka przy wskazanych zakładach karnych oraz szczegółowych zasad organizowania i działania tych placówek.

Wobec otrzymanego stanowiska Rzecznik postanowił skierować¹¹⁰⁷ wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 260 Kodeksu postępowania karnego z art. 18 oraz art. 68 ust. 3 Konstytucji oraz o stwierdzenie niezgodności § 33 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności¹¹⁰⁸ z art. 213 oraz z art. 249 § 3 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy¹¹⁰⁹ oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

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 Kkw 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 Kpk 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 Kpk dotyczący wszystkich osób posiadających status oskarżonego.

Ponadto § 33 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz

¹¹⁰⁷ RPO-548579-VII/07 z 24 kwietnia 2007 r., (sygn. akt K 24/07)

¹¹⁰⁸ Dz.U. Nr 15, poz. 142.

¹¹⁰⁹ Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

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 postulował odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego na okres dziewięciu miesięcy, aby możliwe było dokonanie odpowiednich zmian ustawodawczych.

Po zapoznaniu się ze stanowiskami uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Rzecznik postanowił¹¹¹⁰ wnieść o stwierdzenie niezgodności art. 259 § 1 Kpk w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia od tymczasowego aresztowania w sytuacji, gdy jest ono stosowane wobec kobiety w ciąży, z art. 18 oraz art. 68 ust. 3 Konstytucji.

4. Konwojowanie osób przez Policję.

Badana przez Rzecznika sprawa tymczasowo aresztowanej kobiety w zaawansowanej ciąży wskazuje, że brak jest również przepisów regulujących zasady konwojowania kobiety ciężarnej przez Policję. Obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne zostały sformułowane bardzo ogólnie.

Zgodnie art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. Z kolei § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań i zasad organizacji policji sądowej wskazuje tylko, że jednym z zadań tej policji jest konwojowanie i doprowadzanie osób na polecenie sądów, prokuratorów i właściwych komendantów Policji. W praktyce stosowany jest także załącznik do rozkazu Nr 2/95 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 kwietnia 1995 r. w sprawie wykonywania przez policjantów służby

¹¹¹⁰ Pismo procesowe z 7 września 2007 r.

konwojowej, który jednak w świetle Konstytucji nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

Rzecznik zwrócił się¹¹¹¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o spowodowanie uregulowania w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw sprawiedliwości oraz zdrowia sytuacji związanej z konwojowaniem osób przez Policję, z uwzględnieniem kobiet w ciąży i innych osób, których przewożenie z uwagi na stan zdrowia lub wiek obarczone jest ryzykiem.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji potwierdził¹¹¹² jedynie, że obowiązujące przepisy nie zawierają szczególnych postanowień dotyczących konwojowania przez Policję osób, których przewożenie z uwagi na stan zdrowia lub wiek obarczone jest ryzykiem. Jednocześnie dodał, że zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności przez zakłady opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności, przed przetransportowaniem osobę pozbawioną wolności poddaje się badaniom kontrolnym, a lekarz przeprowadzający badania wydaje zalecenia co do dopuszczalności i sposobu przewiezienia tej osoby.

Jednocześnie do Rzecznika zwracały się osoby przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych, kwestionując obligatoryjne stosowanie wobec nich środka przymusu bezpośredniego w postaci założenia kajdanek podczas konwojowania przez funkcjonariuszy Policji.

Zgodnie z ustawą o Policji, w każdym przypadku przed zastosowaniem technicznych środków przymusu bezpośredniego (do których należą kajdanki) służących do konwojowania osób, należy rozstrzygnąć, czy zachodzą okoliczności uzasadniające ich stosowanie.

Wewnętrzne przepisy resortowe - Instrukcja Komendanta Głównego Policji w sprawie wykonywania przez policjantów służby konwojowej - wprowadzają, wbrew przepisom ustawy, obowiązek stosowania kajdanek wobec wszystkich osób konwojowanych. Na mocy przepisów Instrukcji

¹¹¹¹ RPO-548579-VII/07 z 21 lutego 2007 r.

¹¹¹² Pismo z 30 marca 2007 r.

tylko w szczególnie uzasadnionych sytuacjach możliwe jest odstąpienie od stosowania tego środka przymusu. Ponadto, Instrukcja całkowicie odmiennie niż rozporządzenie, reguluje stosowanie kajdanek wobec nieletnich, kobiet, starców i osób o widocznym kalectwie.

Rzecznik zwrócił się¹¹¹³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dostosowanie przepisów Instrukcji do ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposób użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego. Stwierdził ponadto, iż przepis art. 5 ust. 3 ustawy o Policji powołany w rozkazie Komendanta Głównego Policji jako delegacja do wydania Instrukcji, nie może stanowić podstawy prawnej do takiego działania.

5. Karanie dyscyplinarne¹¹¹⁴

Do Rzecznika nadal wpływały skargi osób tymczasowo aresztowanych żalących się, że wymierzenie im kary dyscyplinarnej określonej w art. 222 § 2 pkt 7 Kkw (zakaz dokonywania zakupu artykułów dopuszczonych do sprzedaży w areszcie śledczym) skutkuje ograniczeniem ich prawa do prowadzenia korespondencji.

Mimo zapewnień ze strony Ministra Sprawiedliwości, przepis ten nie został znowelizowany. Rzecznik wystąpił ponownie¹¹¹⁵ w tej sprawie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. W odpowiedzi został poinformowany¹¹¹⁶, że zgodnie z art. 222 § 2 pkt 3 projektu nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego, zarówno tymczasowo aresztowanych, jak i skazanych będzie można pozbawić prawa do zakupu artykułów żywnościowych i wyrobów tytoniowych oraz innych artykułów dopuszczonych do sprzedaży w areszcie śledczym lub zakładzie karnym.

6. Realizacja przez polskie organy postępowania europejskiego nakazu aresztowania

¹¹¹³ RPO-558009-VII/07 z 12 grudnia 2007 r.

¹¹¹⁴ Por. Informacja RPO za 2006 r., Biuletyn RPO – Materiały nr 56, str. 332.

¹¹¹⁵ RPO-495652-VII/05 z 19 kwietnia 2007 r.

¹¹¹⁶ W dniu 15 maja 2007 r.

Rzecznik skierował¹¹¹⁷ wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie oceny realizowania europejskich nakazów aresztowania wobec obywateli polskich przez nasze organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza przez pryzmat interpretacji unormowań w praktyce orzeczniczej, a nadto współpracy z odpowiednimi organami państw członkowskich Unii Europejskiej – także w zakresie realizacji nakazów kierowanych przez polskie organy.

Wystąpienie wskazuje, iż problem stosowania wobec obywateli polskich europejskiego nakazu aresztowania jest przedmiotem wniosków wpływających do Rzecznika. Dokonywana jest analiza spraw, pod kątem respektowania praw i wolności człowieka i obywatela w toku postępowania w przedmiocie wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Zagadnienie realizacji, zakresu i oceny skuteczności stosowania europejskiego nakazu aresztowania przez polskie organy wymiaru sprawiedliwości, a także współpracy sądowo-karnej państw członkowskich Unii Europejskiej jest przedmiotem dyskusji w gremiach prawniczych jak i komentarzy pojawiających się w licznych publikacjach. Między innymi w Tygodniku „Newsweek” z dnia 29 lipca 2007 r. w artykule „Eurokrata”, przytoczono, m.in. wypowiedź Prokuratora Prokuratury Krajowej, w kwestii współpracy polsko-brytyjskiej w omawianej materii, a nadto głosy krytyczne pracowników reprezentujących przed sądami polskimi obywateli, wobec których wystawiono europejski nakaz aresztowania. Egzemplifikacją wątpliwości, jakie może budzić zakres stosowania tej instytucji w praktyce orzeczniczej jest postępowanie, które toczyło się wobec Romana P. i Adriany Ź. podejrzanych o uprowadzenie z Holandii Lucyny K. (Rzecznik podejmował działania w tej sprawie).

Unormowania zawarte w rozdziale 65b Kodeksu postępowania karnego dopuszczają badanie europejskiego nakazu aresztowania tylko pod kątem zachowania wymogów formalnych, a tym samym ewentualnego zaistnienia przesłanek, które mogłyby uniemożliwić jego uwzględnienie. Z udostępnionej Rzecznikowi dokumentacji wynika natomiast, że Sąd, z uwagi na zaistniałe w sprawie okoliczności – a de facto wątpliwości, czy

¹¹¹⁷ RPO-560436-II/07 z 14 sierpnia 2007 r.

w istocie opisane w europejskich nakazach aresztowania i zakwalifikowane jako przestępstwo zachowanie Polaków nosiło znamiona czynu zabronionego (przestępnego) – przesłuchał na posiedzeniu pokrzywdzoną, a następnie zastosował wobec osób ściganych dozór policji i zakaz opuszczania kraju. Jednocześnie, Sąd zobowiązał stronę holenderską do uzupełnienia europejskich nakazów aresztowania poprzez wskazanie faktycznych podstaw niezbędnych do rozpoznania wniosku o przekazanie obywateli polskich, a także przekazał tejże stronie materiał dowodowy zgromadzony przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji prokuratura holenderska wycofała nakazy, a następnie Sąd Okręgowy w P., postanowieniami z dnia 12 lutego 2007 r. (sygn. akt III Kop. 27/07 i III Kop 28/07) uchylił środki zapobiegawcze i umorzył postępowania w przedmiocie przekazania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie, Minister Sprawiedliwości nadesłał¹¹¹⁸ informacje dotyczące praktyki stosowania ENA, w którym wyraził pogląd, iż sądy wykonujące ENA muszą sprawdzić, czy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo.

B. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych

Rzecznik zgłosił¹¹¹⁹ udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka G. dotyczącej przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych¹¹²⁰ i przedstawił następujące stanowisko: art. 248 § 1 ustawy – Kodeks karny wykonawczy jest niezgodny z art. 41 ust. 4 i art. 40 Konstytucji.

Zgodnie z art. 110 § 2 Kkw, powierzchnia w celi mieszkalnej przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m². Przepis ten odnosi się również do tymczasowo aresztowanego przebywającego w areszcie śledczym i ma charakter standardu minimum, jaki zapewnia się w zakresie warunków socjalnych uwięzienia. Kodeks karny wykonawczy w art. 248

¹¹¹⁸ Pismo z 15 października 2007 r.

¹¹¹⁹ RPO-564163-VII/07 z 7 września 2007 r.

¹¹²⁰ Sygn. akt SK 25/07.

§ 1 zezwala jednak w szczególnie uzasadnionych wypadkach dyrektorowi zakładu karnego lub aresztu śledczego na umieszczenie osadzonych, na czas określony, w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m². O takim umieszczeniu należy bezzwłocznie powiadomić sędziego penitencjarnego. Analiza tego przepisu daje podstawy do stwierdzenia, iż nie służy on realizacji celu, jaki przyjął ustawodawca dla jego wydania, ale w istocie, jak wykazuje kilkuletnia praktyka jego stosowania, buduje odrębny reżim prawny, który sankcjonuje chroniczne przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych.

Wspomniana praktyka w sposób jednoznaczny wskazuje, że przewidziany art. 248 § 1 Kkw „szczególnie uzasadniony wypadek” uzasadniający odstępianie od kodeksowych gwarancji zapewnienia minimalnej normy powierzchni stał się w istocie regułą. Przepis ten nie tylko eliminuje ustawową gwarancję z art. 110 § 2 Kkw, ale jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności oraz z wyrażonym w art. 40 Konstytucji zakazem niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania.

W związku z omówioną powyżej skargą konstytucyjną, Rzecznik zwrócił się¹¹²¹ do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego o rozważenie zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości¹¹²² w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów, wydanego na podstawie art. 248 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego. Zmiana powinna uwzględniać potrzebę zakreślenia okresu umieszczenia osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m².

Wątpliwości Rzecznika budzi, czy spełnione zostaną założenia przyjęte w rządowym „Programie pozyskania 17.000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009”. Jak bowiem wynika ze statystyki Centralnego Zarządu Służby Więziennej, w

¹¹²¹ RPO-515967-VII/05 z 5 września 2007 r.

¹¹²² Z dnia 19 kwietnia 2006 r. (Dz.U. Nr 65, poz. 459).

latach 2006-2007 rozmiary przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych nie uległy zmniejszeniu, zaś liczba miejsc zakwaterowania więźniów nie wzrasta znacząco. Dotyczy to zwłaszcza roku 2007.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości potwierdził¹¹²³, że treść art. 248 § 1 Kkw budzi zasadnicze kontrowersje w zakresie, w jakim dotyczy ona dozwolonego czasu odstępstwa od norm wskazanych w art. 110 § 2 Kkw. Użyte sformułowanie „czas określony” bez wskazania maksymalnego czasookresu wydaje się odbiegać od zasad prawidłowej legislacji i norm konstytucyjnych. Istnieje potrzeba zmiany omawianej regulacji, jednak nie w sposób zaproponowany przez Rzecznika, tj. poprzez zmianę rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów.

Więziennictwo, mimo okrojonych środków, stara się w miarę możliwości realizować „Program pozyskania 17.000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009” i adaptować obiekty przejmowane od wojska. W 2006 r. pozyskano 4.142 miejsca zakwaterowania, natomiast w 2007 r. planuje się oddać do użytkowania 3.810 nowych miejsc zakwaterowania.

Pozyskanie dodatkowych miejsc w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego nie zostało dotychczas wdrożone z powodu braku uregulowań prawnych w tym zakresie.

Rzecznik zwrócił się¹¹²⁴ do Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 248 Kodeksu karnego wykonawczego. Przepis ten zezwala organom władzy publicznej na umieszczanie osadzonych w zakładzie karnym lub areszcie śledczym w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż przewiduje to kodeksowe minimum z art. 110, czyli 3 m². Przepis art. 248 Kodeksu karnego wykonawczego powinien stanowić rzeczywisty wyjątek od zasady określonej w art. 110, w szczególności powinien określać maksymalny czas umieszczenia

¹¹²³ Pismo z 26 października 2007 r.

¹¹²⁴ RPO-515967-VII/05 z 29 listopada 2007 r.

osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3m².

C. Zatrudnianie więźniów

Jedną z największych bolączek więziennictwa jest brak możliwości zapewnienia osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych konstruktywnego zajęcia. Mimo, iż wskaźnik zatrudnienia więźniów rośnie, to jedynie około jedna trzecia osadzonych wykonuje pracę, odpłatnie lub nieodpłatnie. Ogromna część więźniów w dalszym ciągu przez prawie całą dobę pozostaje w celi. Pewną poprawę istniejącego stanu mogłoby przynieść zatrudnienie osadzonych przy sezonowych pracach porządkowych na terenie miast i gmin. Rzecznik zwrócił się¹¹²⁵ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z zapytaniem, czy istnieją możliwości skierowania skazanych do prac tego rodzaju.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej poinformował,¹¹²⁶ że na dzień 31 grudnia 2006 r. zatrudnionych było 24 874 osadzonych spośród 88 374 osób przebywających w jednostkach penitencjarnych, co wyraża się wskaźnikiem powszechności zatrudnienia ogółu populacji więziennej w wysokości 28,1%. Wskaźnik ten dla skazanych i ukaranych (ponad 74,2 tys. osób) wynosił 32,3%. Z powodu braku pracy zatrudnienia nie miało 30 741 (41,4%) skazanych.

W odpowiedzi stwierdzono ponadto, że zwiększenia liczby skazanych zatrudnionych nie da się osiągnąć poprzez kierowanie osadzonych do prac porządkowych. Podstawowym problemem związanym z zatrudnieniem więźniów jest bowiem wprowadzenie takich rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby uczynić je powszechnym także w odniesieniu do tych, których nie można zatrudniać bez konwojenta lub w zmniejszonym systemie konwojowania. Służba Więzienna od kilku lat inicjuje działania, głównie o charakterze systemowym, ukierunkowane na zwiększenie zatrudnienia skazanych. Istotnym zagrożeniem dla rozszerzenia skali zatrudniania więźniów jest niepewność przyszłości organizacyjnej i prawnej przywieziennych zakładów pracy.

¹¹²⁵ RPO-322798-VII/04 z 29 stycznia 2007 r.

¹¹²⁶ W dniu 27 lutego 2007 r.

D. Warunki funkcjonowania więziennej służby zdrowia

Rzecznik zwrócił się¹¹²⁷ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o powiadomienie na temat stanowiska Centralnego Zarządu Służby Więziennej w sprawie warunków funkcjonowania więziennej służby zdrowia i możliwości wypełniania nałożonych na nią zadań, również w aspekcie przeludnienia jednostek penitencjarnych.¹¹²⁸

Dyrektor Generalny Służby Więziennej przekazał¹¹²⁹ Rzecznikowi sprawozdanie z prac zespołu powołanego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 lutego 2007 r., zawierające opis warunków funkcjonowania więziennej służby zdrowia. Wskazane w opracowaniu problemy dotyczące trudnej sytuacji więziennictwa w zakresie pozyskiwania kadry medycznej stały się podstawą wystąpienia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w dniu 15 czerwca 2007 r. o dodatkowe środki finansowe niezbędne do wprowadzenia alternatywnych form zatrudnienia personelu medycznego w jednostkach penitencjarnych.

E. Działania podejmowane wobec osób nie powracających do zakładów karnych z przepustek i przerw w odbywaniu kary pozbawienia wolności

Rzecznik zwrócił się¹¹³⁰ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i Komendanta Głównego Policji o poinformowanie o sposobie realizacji przez jednostki penitencjarne obowiązku powiadamiania Policji o osobach nie powracających do zakładów karnych z udzielonych przepustek i przerw w odbywaniu kary pozbawienia wolności, a także o poinformowanie, jakie czynności podejmuje Policja wobec tych osób¹¹³¹.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował¹¹³², że przepisy w sposób bardzo dokładny określają obowiązek powiadamiania Policji, sądu oraz - w niektórych przypadkach - prokuratora o niestawieniu się

¹¹²⁷ W związku z artykułem - „Gazeta Wyborcza” z 16 czerwca 2007 r. *W areszcie cię nie wyleczą.*

¹¹²⁸ RPO-561484-VII/07 z 2 lipca 2007 r.

¹¹²⁹ W dniu 19 lipca 2007 r.

¹¹³⁰ W związku z artykułem - „Wprost” z 18 marca 2007 r. *Ścigani nie ścigani.*

¹¹³¹ RPO-554706-VII/07 z 23 marca 2007 r.

¹¹³² W dniu 6 kwietnia 2007 r.

skazanego do odbycia kary, o ucieczce lub niezgłoszeniu się po przepustce.

Problematyka powiadamiania właściwych instytucji o niezgłoszeniu się skazanych do odbywania kary, w tym również po przepustkach i przerwach w wykonaniu kary pozbawienia wolności oraz o ucieczkach jest jednym z zagadnień poddawanych ocenie w trakcie kontroli przeprowadzanych przez CZSW i dyrektorów okręgowych Służby Więziennej w podległych jednostkach penitencjarnych. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono przypadków niepowiadamiania, odnotowano jedynie jednostkowe przypadki opóźnienia w wysyłaniu powiadomień. Przy stwierdzeniu uchybień podejmuje się odpowiednie środki zaradcze.

Komendant Główny Policji poinformował¹¹³³ natomiast, że wobec osób nie powracających w terminie do zakładów karnych, których zachowanie wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w art. 242 § 2 i 3 Kodeksu karnego, wszczyna postępowanie przygotowawcze. Funkcjonariusze Policji w przypadku ujawnienia osoby, która nie powróciła do zakładu karnego dokonują tzw. zatrzymania penitencjarnego na zasadzie i w trybie art. 15 ust. 1 pkt 2a ustawy o Policji.

F. Leczenie i terapia zaburzeń u sprawców przestępstw o charakterze seksualnym

Podobnie jak w ubiegłym roku¹¹³⁴, w sferze zainteresowań Rzecznika pozostawała problematyka postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym. Rzecznik zwrócił się¹¹³⁵ do Ministra Zdrowia o przekazanie zaktualizowanych informacji dotyczących omawianego zagadnienia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował¹¹³⁶, że powstał raport z prac Zespołu do spraw opracowania systemowych rozwiązań dotyczących postępowania wobec osób z zaburzeniami preferencji seksualnych, który był przedmiotem obrad Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia. Proponuje się m.in. utworzenie projektu nowego

¹¹³³ W dniu 12 kwietnia 2007 r.

¹¹³⁴ Informacja RPO za 2006 r., Biuletyn RPO – Materiały nr 56, str. 328-329.

¹¹³⁵ RPO-230517-VII/04 z 17 kwietnia 2007 r.

¹¹³⁶ W dniu 28 maja 2007 r.

programu polityki zdrowotnej państwa o roboczej nazwie „Program terapii dla sprawców czynów przeciwko wolności seksualnej” oraz przygotowanie projektu nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego w celu wyodrębnienia zakładów przeznaczonych do leczenia sprawców czynów przeciwko wolności seksualnej. Po analizie zaproponowanych działań Kierownictwo Ministerstwa Zdrowia podjęło decyzję w sprawie realizacji poszczególnych zadań poczynając od określenia kosztów utworzenia ośrodków i przesłania do Ministerstwa Sprawiedliwości projektu inicjatywy legislacyjnej.

Uznając przedstawione wyjaśnienia za wyczerpujące, Rzecznik postanowił zakończyć prowadzenie tej sprawy. Sytuacja związana z tworzeniem zakładów przeznaczonych do leczenia sprawców czynów przeciwko wolności seksualnej będzie jednak w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

G. Zróżnicowane opłaty pobierane od osób doprowadzonych do jednostek organizacyjnych Policji w celu wytrzeźwienia

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik¹¹³⁷ zasygnalizował potrzebę wprowadzenia jednolitych opłat pobieranych od osób doprowadzonych do jednostek organizacyjnych Policji w celu wytrzeźwienia.

Obecnie opłaty te są ujednolicone w skali województw. Nie jest to słuszne rozwiązanie. Koszty ponoszone w związku z zatrzymaniem i pobytem tych osób oraz standard pomieszczeń policyjnych izb zatrzymań są podobne we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji.

Rzecznik zwrócił się także o zmianę redakcji § 3 ust. 1 regulaminu pobytu osób umieszczonych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 marca 2003 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Policji przeznaczone dla

¹¹³⁷ RPO-571581-VII/07 z 5 grudnia 2007 r.

osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, oraz regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach.

Przepis Regulaminu stanowi, że osoby doprowadzone do wytrzeźwienia są poddawane badaniom lekarskim tylko w uzasadnionych przypadkach. Przepis ten jest niezgodny z regulacją zawartą w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, która przewiduje, że osoby doprowadzone do jednostek Policji w celu wytrzeźwienia są niezwłocznie poddawane badaniom lekarskim.

H. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

1. Niewystarczająca liczba miejsc w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

Przepis art. 26 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich¹¹³⁸ oraz treść rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii¹¹³⁹ wyraźnie wskazują na konieczność natychmiastowego umieszczenia w młodzieżowym ośrodku wychowawczym nieletnich zagrożonych demoralizacją. Z korespondencji kierowanej do Rzecznika wynika zaś, że nieletni często przez wiele lat oczekują na miejsce we wskazanym ośrodku.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁴⁰ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o informację o stanie zapotrzebowania na miejsca w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz o ewentualnych działaniach podjętych dla poprawy obecnej sytuacji.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował¹¹⁴¹, że zgodnie ze stanem wskazanym przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, na dzień 15 czerwca

¹¹³⁸ Ustawa z 26 października 1982 r. (t.j. Dz.U. 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.).

¹¹³⁹ Rozporządzenie z 26 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 178, poz. 1833).

¹¹⁴⁰ RPO-474868-XI/07 z 23 lipca 2007 r.

¹¹⁴¹ Pismo z 31 sierpnia 2007 r.

2007 r., na umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oczekuje 1572 nieletnich, a w młodzieżowym ośrodku socjoterapii – 393 nieletnich.

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.

Ministerstwo przygotowało „Rządowy program wspierania i rozwoju społecznego uczniów”, który będzie realizowany w okresie wrzesień-grudzień 2007 r. Jest on ukierunkowany na wsparcie placówek wychowawczo-resocjalizacyjnych, poprawę jakości ich pracy oraz lepsze wykorzystanie możliwości organizacyjno-kadrowych tych jednostek. Wstępne dane wskazują na możliwość zwiększenia liczby miejsc w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodkach socjoterapii o około 500.

W odpowiedzi stwierdzono ponadto, iż samo zwiększenie liczby miejsc w placówkach resocjalizacyjno-wychowawczych nie stanowi rozwiązania kwestii narastania zachowań problemowych dzieci i młodzieży. Istotna jest przede wszystkim praca w środowisku rodzinnym dzieci i młodzieży, zwłaszcza w tych przypadkach, gdzie pojawia się niewydolność wychowawcza rodziców i przejawy patologii społecznej.

28. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa

1. Służba za granicą

a) Polski Kontyngent Wojskowy w Iraku

Podczas wizyty Rzecznika w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Iraku w dniach 17-24 stycznia 2007 r., żołnierze często podnosili sprawę zapowiadanego zwiększenia tzw. dodatku wojennego. Rzecznik zwrócił się¹¹⁴² do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podanie terminu ewentualnego wprowadzenia zapowiadanej podwyżki.

W wystąpieniu¹¹⁴³ do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik przedstawił najczęściej poruszane problemy, w tym kwestię dodatkowych dni wolnych za wykonywanie zadań oraz służby pełnione w soboty, niedziele oraz w dni ustawowo wolne od pracy. Powodem niezadowolenia był fakt, że zmiana przepisów nastąpiła w trakcie pełnienia służby w Iraku. Żołnierze przedstawili propozycję zróżnicowania finansowego poszczególnych misji w zależności od rejonu i miejsca ich pełnienia, a w szczególności od stopnia zagrożenia. Brak możliwości awansowania z korpusu szeregowych do korpusu podoficerów był problemem najczęściej poruszonym przez szeregowych zawodowych. Różnice w uposażeniu to problem podnoszony przez żołnierzy służby nadterminowej. Pomimo, że wykonują takie same zadania jak szeregowi zawodowi, ich uposażenie jest niższe. Ponadto nie otrzymują trzynastej pensji. Postulowano też usprawnienie funkcjonowania komisji lekarskich, które przeprowadzają badania żołnierzy po powrocie do kraju. Badania lekarskie powinny być przeprowadzane przed skierowaniem na urlop, a nie podczas urlopu.

Minister Obrony Narodowej poinformował¹¹⁴⁴, że w świetle obowiązujących przepisów brak podstaw do dalszego zwiększania liczby dni wolnych z tytułu służby poza granicami państwa. Mając na uwadze zmieniający się w 2006 r. kurs dolara amerykańskiego w stosunku do

¹¹⁴² RPO-548324-IX/07 z 10 lutego 2007 r.

¹¹⁴³ RPO-548324-IX/07 z 10 lutego 2007 r.

¹¹⁴⁴ Pismo z 13 marca 2007 r.

złotego, Minister Obrony Narodowej dwukrotnie uruchomił fundusze na nagrody pieniężne dla żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych. Obecnie stawki należności wypłacane w dolarach amerykańskich zostaną zastąpione stawkami w złotych, wzrosną kwoty należności zagranicznych dla żołnierzy zawodowych, a także znacznie podwyższony zostanie dodatek wojenny. W wyniku nowelizacji przepisów, zwiększenie należności w przypadku wystąpienia warunków zagrożenia utraty zdrowia lub życia albo trudnych warunków klimatycznych lub zakwaterowania nastąpi obligatoryjnie. Obowiązujące przepisy dają możliwość szeregowym zawodowym zmiany korpusu na podoficerski, przy założeniu, że łącznie zostaną spełnione warunki art. 29 wojskowej ustawy pragmatycznej. Różnice w uposażeniu między żołnierzami służby nadterminowej a szeregowymi zawodowymi wynikają z rodzaju pełnionej służby. W celu usprawnienia przeprowadzania badań lekarskich Szef Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia WP wydał wytyczne z dnia 12 stycznia 2006 r., zgodnie z którymi wojskowe komisje lekarskie mają obowiązek traktować priorytetowo orzekanie w stosunku do żołnierzy powracających po odbyciu służby poza granicami państwa.

W artykule prasowym¹¹⁴⁵ podniesiono problem wysłania do Iraku dodatkowych żołnierzy i ciężkiego uzbrojenia z uwagi na zwiększenie się od jesieni 2006 r. o 50% liczby ataków w polskiej strefie. Potrzeby takie były sygnalizowane kilkakrotnie przez dowództwo dywizji, lecz pozostały bez odpowiedzi. Kierując się bezpieczeństwem polskich żołnierzy, Rzecznik zwrócił się¹¹⁴⁶ do Ministra Obrony Narodowej o spowodowanie zbadania przedstawionych w artykule informacji i powiadomienie o dokonanych ustaleniach.

Minister Obrony Narodowej poinformował¹¹⁴⁷, że skład, w tym ilość żołnierzy i zadania Polskiego Kontyngentu Wojskowego określane są przed każdą kolejną zmianą kontyngentu w postanowieniu Prezydenta RP z dnia 22 grudnia 2006 r. o udziale polskich wojsk w tej misji, a także przez Ministra Obrony Narodowej. Sposób zaangażowania polskich

¹¹⁴⁵ „Życie Warszawy” z 9 marca 2007 r. w *Nasi w Iraku proszą o broń, MON i sztab odmawiają.*

¹¹⁴⁶ RPO-553708-IX/07 z 15 marca 2007 r.

¹¹⁴⁷ Pismo z 31 maja 2007 r.

żołnierzy precyzują „Zasady użycia” opracowane zgodnie ze specyfiką misji, która obecnie jest misją doradczo-szkoleniową. Jednak bez względu na charakter misji, zawsze w składzie kontyngentu są pododdziały, których zadaniem jest ochrona i obrona polskich żołnierzy w rejonie misji w trakcie wykonywania zadań mandatowych.

Z informacji przekazywanych przez środki masowego przekazu wynikało, iż w niedługim czasie zostaną podjęte decyzje o wycofaniu z Iraku Polskiego Kontyngentu Wojskowego. Powrót do kraju polskich żołnierzy planowany jest na drugą połowę 2008 r. W związku z powyższym Rzecznik prosił o poinformowanie, czy w planach wycofywania jednostek polskich, wzorem innych państw, uwzględnieni zostaną tłumacze i współpracownicy iraccy oraz ich rodziny. Realizując zadania bojowe podczas trwającej bez mała 5 lat misji, żołnierze Polskiego Kontyngentu Wojskowego w kontaktach z miejscową ludnością korzystali z tłumaczy irackich oraz z grupy – zazwyczaj miejscowych – współpracowników. Pozostawienie tych osób w Iraku, bez możliwości zapewnienia im bezpieczeństwa, jest równoznaczne z wydaniem na nich wyroku śmierci. Wykorzystane to zostanie przez terrorystów do celów propagandowych, zastraszenia miejscowej ludności i destabilizacji z trudem budowanego spokoju. Z uwagi na warunki, jakie obecnie panują w Iraku, stosownym byłoby zapewnienie im możliwości życia, wraz z rodzinami, w Polsce. Rzecznik zwrócił się¹¹⁴⁸ do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

b) Zatrzymanie żołnierzy z Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie

Rzecznik polecił swoim współpracownikom wszczęcie postępowania w sprawie zatrzymania siedmiu żołnierzy z Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie, podejrzanych przez Prokuraturę Wojskową o dokonanie zabójstwa ludności cywilnej w afgańskiej wiosce Nangar Khel. Po zaistniałym incydencie żołnierze nie zostali odwołani, lecz wrócili do kraju po zakończeniu misji. Byli uroczyście witani przez najwyższych przedstawicieli Ministerstwa Obrony Narodowej.

¹¹⁴⁸ RPO-548324-IX/07 z 21 grudnia 2007 r.

Zatrzymanie tych żołnierzy przez Żandarmerię Wojskową poruszyło nie tylko rodziny zatrzymanych, ale także opinię społeczną. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczą sposobu zatrzymania oraz doprowadzenia żołnierzy do Prokuratury Wojskowej.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁴⁹ do Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Naczelnego Prokuratora Wojskowego o wyjaśnienie zastrzeżeń dotyczących sposobu zatrzymania żołnierzy.

Rzecznik skierował również wystąpienie¹¹⁵⁰ do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, aby aresztowani żołnierze mieli zapewnioną obronę *pro bono* już w fazie postępowania przygotowawczego. Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej poinformował¹¹⁵¹, że wszyscy żołnierze podejrzani o popełnienie zabójstwa ludności cywilnej mają zapewnioną obronę adwokacką. Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Poznaniu prowadzi sprawę *pro bono*.

Zastępca Prokuratora Generalnego – Naczelny Prokurator Wojskowy poinformował¹¹⁵², że zatrzymanie żołnierzy zostało dokonane przez funkcjonariuszy Żandarmerii Wojskowej w oparciu o przewidziane w art. 247 Kpk zarządzenia o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu osób podejrzanych wydane w dniu 9 listopada 2007 r. przez prowadzącego śledztwo prokuratora.

Do chwili obecnej nie wpłynęły jakiegokolwiek zażalenia kwestionujące zasadność, legalność czy też prawidłowość dokonanych zatrzymań. Podejrzani nie skorzystali również z prawa do złożenia zażalenia na sposób zastosowania środków przymusu bezpośredniego przewidzianego w art. 44 ust. 1 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. Podczas czynności procesowych przeprowadzonych przez prokuratorów bezpośrednio po zatrzymaniu, żaden z podejrzanych nie zakwestionował również sposobu zatrzymania i doprowadzenia do siedziby prokuratury.

Odnosząc się do kwestii przesłuchania wyższych przełożonych zatrzymanych żołnierzy, Naczelny Prokurator Wojskowy poinformował,

¹¹⁴⁹ RPO-573943-IX/07 z 19 listopada 2007 r.

¹¹⁵⁰ RPO-561125-II/07 z 20 listopada 2007 r.

¹¹⁵¹ Pismo z 20 listopada 2007 r.

¹¹⁵² Pismo z 22 listopada 2007 r.

że zaplanowane czynności z ich udziałem zostaną przeprowadzone po uzyskaniu przez Prokuraturę wszystkich niezbędnych informacji pozwalających na jednoznaczne określenie ich statusu procesowego.

Ponadto w dniu 19 listopada 2007 r. przedstawiciel Rzecznika zapoznał się na miejscu z warunkami pobytu i leczenia w Wojskowym Instytucie Medycznym w W. trzech obywaterek Afganistanu, które zostały ranne w czasie wydarzeń w wiosce Nangar Khel w dniu 16 sierpnia 2007 r. Ustalono, że początkowo pomocy medycznej udzielono pacjentkom w amerykańskim szpitalu polowym. Następnie przetransportowane zostały transportem lotniczym do Polski i w dniu 14 września 2007 r. umieszczone w WIM, gdzie poddane zostały zabiegom chirurgicznym (usuwanie odłamków z tkanek miękkich, amputacja i oprotezowanie części stopy, złamanie kości piszczelowej) oraz leczeniu pooperacyjnemu.

Afgańskim pacjentkom stworzono należyte warunki leczenia i pobytu. Umieszczone zostały w oddzielnej sali chorych, gdzie – stosownie do wymogów ich tradycji – przebywały wraz z dwoma opiekunami. Pacjentkom i opiekunom zapewniono wyżywienie zgodne z tradycją i nawykami żywieniowymi. W celu zapewnienia całodobowych kontaktów personelu medycznego z pacjentkami zaangażowano tłumaczy, którzy zakwaterowani zostali w przyszpitalnym internacie i byli gotowi do pracy na każde wezwanie. W dniu 19 listopada 2007 r. leczenie zostało uznane za zakończone i pacjentki w stanie dobrym wypisane zostały ze szpitala. W rozmowie z przedstawicielem Rzecznika, oczekujące na transport Pacjentki wyraziły zadowolenie z opieki w polskim szpitalu wojskowym oraz z rezultatów leczenia. Podkreślały serdeczność, jakiej doświadczały od lekarzy, pielęgniarek i personelu pomocniczego.

2. Inne zagadnienia

a) Brak możliwości skorzystania przez emerytów i rencistów wojskowych z dopłaty do kosztów zorganizowanego wycieczki zagranicznego

Do Rzecznika wpływają skargi na skutki wynikające z przepisu § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 października 2005 r. w sprawie funduszu socjalnego dla emerytów i

rencistów wojskowych stanowiącego, że wyżej wskazani świadczeniobiorcy mogą korzystać, po spełnieniu określonych warunków, z dopłaty do kosztów zorganizowanego wypoczynku krajowego. Nie mogą jednak otrzymać takiego świadczenia w przypadku skorzystania ze zorganizowanego wypoczynku zagranicznego.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁵³ Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań zmierzających do zmiany powyższego przepisu w sposób nie ograniczający prawa emerytów i rencistów wojskowych do otrzymania dopłaty do poniesionych kosztów wypoczynku zorganizowanego poza granicami kraju.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej poinformował¹¹⁵⁴, że uwagi Rzecznika będą uwzględnione w zmienionym rozporządzeniu socjalnym. Obecnie prowadzone są prace nad nowym projektem rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 października 2005 r. w sprawie funduszu socjalnego dla emerytów i rencistów wojskowych, w którym zostaną zawarte korzystniejsze rozwiązania dla emerytów i rencistów wojskowych. Realizacja tych zamierzeń musi być poprzedzona nowelizacją art. 27 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin.

b) Sposób wypłaty świadczeń dla emerytów i rencistów wojskowych.

Do Rzecznika zwracają się emeryci i renciści wojskowi posiadający rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (s.k.o.k.). Skarżący podnoszą, iż w czasie pełnienia czynnej służby otrzymywali wynagrodzenia na rachunki w s.k.o.k., natomiast po przejściu na emeryturę (rentę) są zmuszeni do zakładania dodatkowych rachunków w bankach, a w konsekwencji do ponoszenia związanych z tym kosztów. Wojskowe organy emerytalne odmawiają bowiem przekazywania emerytur (rent) na rachunki prowadzone w s.k.o.k.

Przepis art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin

¹¹⁵³ RPO-570290-IX/07 z 19 października 2007 r.

¹¹⁵⁴ Pismo z 13 listopada 2007 r.

dyskryminuje emerytów (rencistów) wojskowych z racji posiadania rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej. Na gruncie przepisów powszechnych (art. 130 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) świadczenia emerytalno-rentowe mogą być na wniosek osoby uprawnionej wypłacone na jej rachunek w banku lub w s.k.o.k. Pragmatyka emerytów (rencistów) wojskowych wprowadza w tym względzie istotne ograniczenie, bowiem umożliwia wypłatę świadczeń wyłącznie na rachunek w banku. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁵⁵ do Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹¹⁵⁶, że Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA dokonuje wypłaty świadczeń osobom uprawnionym do policyjnej emerytury lub renty na ich wniosek również na rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Jednocześnie MSWiA rozważy możliwość dostosowania rozwiązań przewidzianych w ustawie z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariusz Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w zakresie wypłaty świadczeń policyjnych do obowiązujących w systemie powszechnego zaopatrzenia emerytalnego.

Minister Obrony Narodowej poinformował¹¹⁵⁷, że zostały podjęte prace zmierzające do znowelizowania ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin w zakresie przekazywania świadczeń emerytalno-rentowych w ramach wojskowego zaopatrzenia emerytalnego, na rachunki w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

¹¹⁵⁵ RPO-575173-IX/07 z 20 grudnia 2007 r.

¹¹⁵⁶ Pismo z 14 stycznia 2008 r.

¹¹⁵⁷ Pismo z 28 stycznia 2008 r.

c) Zatrzymanie i aresztowanie zastępcy dowódcy 1 Brygady Lotnictwa Taktycznego w Ś.

W Biurze Rzecznika prowadzono postępowanie w sprawie zatrzymania i aresztowania zastępcy dowódcy 1 Brygady Lotnictwa Taktycznego w Ś. Powodem wszczęcia tego postępowania były artykuły prasowe zamieszczone w „Gazecie Wyborczej” z dnia 25 października 2007 r. i tygodniku „Newsweek” z dnia 11 listopada 2007 r. Jak wynika z publikacji „Newsweeka” prokurator wojskowy nadzorujący prowadzone postępowanie karne, pomimo wielokrotnych próśb zatrzymanego oficera o powiadomienie adwokata, nie uczynił tego, pomimo złożenia takiej obietnicy. Kontakt z obrońcą został umożliwiony dopiero po upływie tygodnia. Opisane działania prokuratora nadzorującego prowadzone śledztwo naruszyły prawa i wolności obywatelskie tego oficera. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie o wyjaśnienia do Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej oraz do Naczelnego Prokuratora Wojskowego¹¹⁵⁸.

Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej poinformował, że Żandarmeria Wojskowa dokonując zatrzymania oficera realizowała czynności zlecone przez Wojskowego Prokuratora Garnizonowego do śledztwa prowadzonego przez CBA. Sposób zatrzymania i udokumentowania tej czynności objęty był postępowaniem sprawdzającym prowadzonym na zlecenie Naczelnej Prokuratury Wojskowej przez Wojskową Prokuraturę Garnizonową, która nie dopatrzyła się uchybień ze strony Żandarmerii Wojskowej w tym zakresie. Postępowanie to zostało zakończone w dniu 13 listopada 2007 r. odmową wszczęcia śledztwa. W trakcie wyjaśniania sprawy Komendant stwierdził okoliczności poddające w wątpliwość poprawność przekazania zatrzymanego prowadzącym śledztwo funkcjonariuszom CBA i w tej sprawie skierował zawiadomienie do Wojskowej Prokuratury Okręgowej w W.

B. Zasadnicza służba wojskowa

1. Wysokość zasiłku dla żołnierza zasadniczej służby wojskowej posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny

¹¹⁵⁸ RPO-572552-IX/07 z 14 listopada 2007 r.

Przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej regulujące kwestię przyznawania zasiłku (art. 128 ust. 1) nie uwzględniają faktu posiadania przez żołnierza na wyłącznym utrzymaniu więcej niż jednej osoby i nie różnicują z tego powodu wysokości wypłacanego zasiłku. Skarżący zarzucają tej regulacji ustawowej dyskryminację rodzin posiadających więcej niż jedno dziecko, niepracującą żonę żołnierza czy inne osoby, których sytuacja uzasadnia przyznanie tego świadczenia. Z uwagi na obowiązujące przepisy dotyczące okresu pozostawania poborowych w obowiązku odbycia służby wojskowej, problem ten będzie narastał.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁵⁹ do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań zmierzających do zmiany omawianej regulacji w sposób uwzględniający przy naliczaniu wysokości zasiłku liczbę pozostających na wyłącznym utrzymaniu żołnierza członków jego rodziny.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej poinformował¹¹⁶⁰, że resort obrony narodowej również dostrzega potrzebę dokonania zmiany art. 128 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązujące rozwiązanie osłabia bezpieczeństwo socjalne rodziny żołnierza powołanego do odbycia obowiązku służby wojskowej i stanowi swego rodzaju dyskryminację liczniejszych rodzin żołnierzy. W związku z powyższym Minister Obrony Narodowej polecił wzmóc działania Ministerstwa w celu zmiany tych przepisów w kierunku uzależnienia wysokości wypłacanego zasiłku od liczby uprawnionych członków rodziny pozostających na wyłącznym utrzymaniu żołnierza.

2. Problemy związane z poborem i powoływaniem do służby wojskowej

Liczne skargi zainteresowanych, ich rodzin, informacje prasowe oraz krytyczne uwagi dowódców jednostek wojskowych były powodem

¹¹⁵⁹ RPO-562390-IX/07 z 1 października 2007 r.

¹¹⁶⁰ Pismo z 12 listopada 2007 r.

przeprowadzenia badań dotyczących problemów związanych z poborem oraz powoływaniem do służby wojskowej.

Formułowane zastrzeżenia dotyczą prawidłowości orzekania powiatowych komisji lekarskich w zakresie określenia kategorii przydatności poborowych do służby, a zwłaszcza nieuwzględniania w procesie kwalifikacji zgłaszanych schorzeń i przedstawianej dokumentacji medycznej. W efekcie poborowi już z chwilą przybycia do jednostki zgłaszają lekarzom różnego rodzaju dolegliwości, a po przeprowadzeniu badań przez wojskową służbę zdrowia często są zwalniani z odbywania dalszej służby.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest podjęcie wzmożonych działań kontrolnych Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie (zwierzchni nadzór nad przeprowadzeniem poboru sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych).

Rozwiązania wymaga problem poborowych zameldowanych w kraju a uczących się na uczelniach zagranicznych. Brak jednolitych procedur postępowania organów wojskowych w tym zakresie, co powoduje skargi, kierowane m.in. do Rzecznika.

Ponadto Rzecznik krytycznie odniósł się do przepisu art. 58 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nakładającego obowiązek służby wojskowej dla mężczyzn, którzy do końca roku kalendarzowego kończą 50 lat.

Przedstawiając Ministrowi Obrony Narodowej powyższe problemy, Rzecznik zwrócił się¹¹⁶¹ o podjęcie niezbędnych działań zmierzających do ich rozwiązania.

C. Problemy byłych żołnierzy batalionów budowlanych

1. Prawo byłych żołnierzy batalionów budowlanych do bezpłatnych leków

Do Rzecznika kierowane są wnioski byłych żołnierzy batalionów budowlanych zatrudnionych przymusowo w latach 1949-1959. Wnoszą oni o podjęcie działań zmierzających do nowelizacji ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach

¹¹⁶¹ RPO-553397-IX/07 z 12 grudnia 2007 r.

przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu w celu poszerzenia jej o uprawnienia do bezpłatnego zaopatrzenia w leki. Służba w batalionach budowlanych miała charakter represyjny z powodów politycznych. Nieprzyznanie byłym żołnierzom batalionów budowlanych prawa do bezpłatnego zaopatrzenia w leki objęte wykazami leków podstawowych i uzupełniających odbierają oni jako przejaw niezasadnie zróżnicowanego traktowania obywateli. Rzecznik zwrócił się¹¹⁶² do Przewodniczącego Komisji Obrony Narodowej Sejmu o rozważenie możliwości podjęcia działań zgodnych z oczekiwaniami wnioskodawców.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

D. Ochrona praw funkcjonariuszy

1. Policja

a) Delegowanie do służby w misjach pokojowych

W dniu 16 listopada 2006 r. pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili kontrolę przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Szkoły Policji w Słupsku. Powodem wizytacji były m.in. sygnały o nieprawidłowościach podczas X zmiany polskiego kontyngentu policyjnego w ramach misji pokojowej w Kosowie (UNIMIK). Policjanci z Jednostki Specjalnej Policji opisali swoje dotychczasowe doświadczenia związane z udziałem w misjach pokojowych. Przełożeni często ukrywają przed policjantami informacje z Komendy Głównej Policji dotyczące naboru na misje pokojowe. Informacje są wywieszane w dniu, kiedy upływa termin zgłoszenia, albo po terminie. Gdy policjanci składają raporty dotyczące zgłoszenia udziału w misji, przełożeni zastraszają ich, że w przypadku wyjazdu zostaną przeniesieni na inne stanowisko, ominą ich awanse, podwyżki uposażenia, nie wspominając już o podwyżkach dodatków służbowych czy nagrodach uznaniowych. Po powrocie z misji policjanci są przenoszeni na inne równorzędne stanowisko, często niezgodne z ich dotychczasowym wykształceniem. Często zdarza się, że

¹¹⁶² RPO-534151-IX/06 z 9 marca 2007 r.

raporty policjantów nie docierają do Komendy Głównej Policji (w jednym przypadku przełożony podarł raport w obecności aplikującego policjanta). Rzecznik zwrócił się¹¹⁶³ do Komendanta Głównego Policji o rozważenie możliwości zmiany dotychczasowej praktyki stosowanej przez przełożonych.

Komendant Główny Policji poinformował¹¹⁶⁴ Rzecznika, iż skierował do wszystkich kierowników jednostek organizacyjnych Policji pismo, w którym ostro potępił nierespektowanie praw policjantów delegowanych do pełnienia służby poza granicami kraju oraz wskazał jako niedopuszczalne stosowanie praktyki uzależniania zgody na wyjazd na misje od np. złożenia przez policjanta raportu zawierającego prośbę o przeniesienie na inne stanowisko służbowe. Informacje o rekrutacji i procedurach naboru do polskich kontyngentów policyjnych będą dostępne również na stronie internetowej Policji.

b) Wymiar urlopu dodatkowego dla policjantów pełniących służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia

Do Rzecznika zwrócił się z prośbą o pomoc funkcjonariusz Policji zajmujący stanowisko oficera dyżurnego. Wątpliwości Rzecznika wzbudziły dwa różne stanowiska w kwestii rozumienia przepisu § 11 ust. 1 pkt 2 lit. g rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów. Stanowisko Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA wskazywało, iż uprawnienie do dodatkowego płatnego urlopu w wymiarze 9 dni roboczych przysługuje policjantowi, który pełni służbę przy nasłuchu radiowym przez co najmniej 80 godzin w miesiącu. Odmienną interpretację tego przepisu wyraził organ Policji decydujący o przyznaniu dodatkowego urlopu za służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia.

Podzielając stanowisko MSWiA, Rzecznik zwrócił się¹¹⁶⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zobligowanie podległego

¹¹⁶³ RPO-544806-IX/06 z 9 stycznia 2007 r.

¹¹⁶⁴ Pismo z 18 stycznia 2007 r.

¹¹⁶⁵ RPO-536745-IX/06 z 1 marca 2007 r.

organu do przestrzegania wyrażonej przez Departament Prawny interpretacji spornego przepisu.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹¹⁶⁶, że wystąpieniem z dnia 16 marca 2006 r. Sekretarz Stanu w MSWiA wydał polecenie Komendantowi Głównemu Policji stosowania przepisów § 11 ust. 2 lit. g rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów policjantów wedle stanowiska Departamentu Prawnego MSWiA.

c) Zawieszenie wypłaty świadczenia emerytalnego dla policjanta

Do Rzecznika zwrócił się policjant przywrócony do służby, który nie został dopuszczony do służby z uwagi na orzeczenie stwierdzające całkowitą niezdolność do służby. W związku z tym nie przysługuje mu uposażenie. Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA zawiesił skarżącemu wypłatę świadczenia emerytalnego, z uwagi na fakt przywrócenia do służby. W efekcie skarżący nie otrzymuje uposażenia ani świadczenia emerytalnego. Termin badania kontrolnego wyznaczono policjantowi na marzec 2009 r. Uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości stanowi podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne (art. 42 ust. 1 ustawy o Policji). Prawo do emerytury ulega zawieszeniu w razie ponownego przyjęcia emeryta do służby w Policji (art. 40a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, CBA, Straży Granicznej, BOR, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin). Wątpliwości Rzecznika wzbudziła interpretacja art. 40a, zgodnie z którą przywrócenie do służby w Policji skutkuje zawieszeniem prawa do emerytury. Utożsamianie terminów „przywrócenie” z „ponownym przyjęciem” do służby jest nieuprawnione. Zawieszenie świadczenia emerytalnego powinno nastąpić z chwilą podjęcia służby (art. 42 ust. 4 ustawy o Policji). Interpretacja Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA narusza prawa i wolności obywatelskie

¹¹⁶⁶ Pismo z 5 września 2007 r.

policjantów. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹⁶⁷.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹¹⁶⁸, że podjęte zostały czynności w celu uchylenia błędnie wydanej decyzji o zawieszeniu prawa od emerytury w związku z ponownym przyjęciem policjanta do służby w Policji i wydania właściwej decyzji o ustaniu prawa do emerytury i wstrzymaniu wypłaty świadczenia. Policjant będzie mógł ubiegać się o ponowne ustalenie prawa do emerytury wówczas, gdy zostanie zwolniony ze służby.

d) System motywacyjny w Policji

W związku z ukazującymi się od dłuższego czasu w prasie informacjami na temat funkcjonujących w jednostkach Policji limitów dla wystawiania określonej liczby mandatów i legitymowania osób, Rzecznik postanowił podjąć postępowanie wyjaśniające w celu zbadania problemu. Po dokonaniu analizy, Rzecznik wystąpił¹¹⁶⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o spowodowanie zbadania przedstawionej sprawy i podjęcie działań w celu wyeliminowania zjawiska limitów, wynikających z obowiązującego w Policji systemu motywacyjnego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹¹⁷⁰, że podjęte czynności kontrolne wykazały pewne uchybienia w funkcjonowaniu systemów ocenno-motywacyjnych w niektórych jednostkach i komórkach organizacyjnych Komendy Stołecznej Policji. W szczególności zwrócono uwagę na nieprawidłowości polegające na punktowaniu czynności legitymowania osób. Komendant Stołeczny Policji polecił kierownikom jednostek i komórek organizacyjnych KSP usunięcie uchybień, a także weryfikację systemów ocenno-motywacyjnych. Ponadto kierownicy jednostek i merytorycznych komórek organizacyjnych KSP zostali zobowiązani do przeprowadzenia szkoleń z zakresu postępowania w sprawach o wykroczenia. Obecnie systemy ocenno-motywacyjne oparte na ocenie punktowej nie są już stosowane.

¹¹⁶⁷ RPO-518947-IX/05 z 29 marca 2007 r.

¹¹⁶⁸ Pismo z 26 kwietnia 2007 r.

¹¹⁶⁹ RPO-548769-IX/07 z 8 maja 2007 r.

¹¹⁷⁰ Pismo z 8 czerwca 2007 r.

e) Zasady przyznawania zwrotu kosztów dojazdu

Rzecznik zwrócił się¹¹⁷¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 93 ustawy o Policji poprzez dodanie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad przyznawania zwrotu kosztów dojazdu policjantom dojeżdżającym do miejsca pełnienia służby z pobliskiej miejscowości. Obecnie zasady te określone są w decyzjach komendantów wojewódzkich Policji, co prowadzi do sytuacji, że w drodze decyzji ograniczane są uprawnienia przyznane na mocy ustawy.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹¹⁷², że propozycja wprowadzenia odpowiednich zmian do art. 93 ustawy o Policji zostanie rozważona w pracach nad nowelizacją tej ustawy.

f) Przepisy uniemożliwiające pełnienie służby w Policji osobom zakażonym wirusem HIV i chorym na AIDS

Po zapoznaniu się z treścią artykułu prasowego¹¹⁷³, Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające w celu zbadania opisanego tam stanu faktycznego i prawnego.

Stosownie do treści § 57 pkt 4 i 5 nosicielstwo wirusa HIV albo zespół nabytego upośledzenia odporności (AIDS) są równoznaczne z zaliczeniem do kategorii niezdolny do służby lub całkowicie niezdolny do służby, bez względu na stan zdrowia badanego. Rzecznik wystąpił¹¹⁷⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany omawianych przepisów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹¹⁷⁵, że MSWiA rozważy możliwość podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany przepisów, o których mowa w

¹¹⁷¹ RPO-551628-IX/07 z 30 maja 2007 r.

¹¹⁷² Pismo z 29 czerwca 2007 r.

¹¹⁷³ Gazeta Wyborcza, „Duży Format” z 5 marca 2007 r. - „Wyrzucony z HIV”

¹¹⁷⁴ RPO-554323-IX/07 z 31 maja 2007 r.

¹¹⁷⁵ Pismo z 6 lipca 2007 r.

wystąpieniu Rzecznika. Stwierdził jednocześnie, że wymaga to przeprowadzenia szczegółowej analizy zarówno w aspekcie specyfiki służby w Policji, która zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Policji jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również specjalistycznej wiedzy medycznej w tym zakresie.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁷⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie o ostatecznym stanowisku w kwestii możliwości zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹¹⁷⁷, że MSWiA opracowało projekt ustawy o orzecznictwie komisji lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który zostanie przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych do końca października 2007 r. Stworzy to możliwość przeanalizowania kwestii związanych z orzekaniem o zdolności do służby u funkcjonariuszy obciążonych nosicielstwem wirusa HIV i dostosowaniem orzecznictwa do aktualnej w tym zakresie wiedzy medycznej oraz wymogów wynikających z warunków służby.

g) Niewydawanie legitymacji emeryta-rencisty policyjnego osobom uprawnionym do policyjnej renty rodzinnej

Do Biura Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca niewydawania legitymacji emeryta-rencisty policyjnego osobom uprawnionym do policyjnej renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, emerycie lub renciście policyjnym. Zamiast legitymacji renciści rodzinni otrzymują od organu emerytalnego stosowne zaświadczenie. Brak legitymacji poważnie utrudnia korzystanie z przysługujących im świadczeń medycznych publicznej służby zdrowia. Duże trudności sprawia również korzystanie z ulg ustawowych w ramach przejazdów środkami komunikacji miejskiej.

¹¹⁷⁶ RPO-554323-IX/07 z 17 września 2007 r.

¹¹⁷⁷ Pismo z 17 października 2007 r.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁷⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin, w celu rozwiązania przedstawionego problemu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹¹⁷⁹, że zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dokumentem potwierdzającym prawo ubezpieczonego do bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej oraz umożliwiającym potwierdzenie wykonania świadczeń opieki zdrowotnej jest karta ubezpieczenia zdrowotnego. Obecnie w Ministerstwie Zdrowia trwają prace nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów określającego m.in. wzór karty ubezpieczenia zdrowotnego i tryb jej wydawania. W momencie wejścia w życie tych przepisów dokumentem uprawniającym do korzystania z bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej będzie karta ubezpieczenia zdrowotnego. Legitymacja emeryta-rencisty przestanie zatem być dokumentem stanowiącym podstawę do udzielenia bezpłatnego świadczenia.

h) Sytuacja finansowa Policji

W dniach 12 i 18 września br. na łamach Internetowego Forum Policyjnego oraz Gazety Wyborczej ukazały się artykuły prasowe „Policji brakuje pieniędzy na odprawy” oraz „Finansowa zapaść Policji”. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁸⁰ do Komendanta Głównego Policji o zbadanie problemu przedstawionego w tych artykułach i poinformowanie o dokonanych ustaleniach.

Komendant Główny Policji poinformował¹¹⁸¹, że środki na wypłaty należności i świadczenia dla policjantów zwalnianych ze służby, na

¹¹⁷⁸ RPO-557670-IX/07 z 10 września 2007 r.

¹¹⁷⁹ Pismo z 23 listopada 2007 r.

¹¹⁸⁰ RPO-569284-IX/07 z 21 września 2007 r.

¹¹⁸¹ Pismo z 10 października 2007 r.

2007 r. zostały zaplanowane przez poszczególnych dysponentów tj. komendy wojewódzkie, szkoły Policji i Komendę Główną Policji na etapie planowania budżetu w sierpniu 2006 r.

W trakcie roku budżetowego jednostki Policji mają możliwość składania wniosków o zmianę w planie finansowym. Zgodnie z art. 148 ustawy o finansach publicznych, stosownej zmiany dokonuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z powodu napływających w trakcie bieżącego roku sygnałów o wyższych niż planowano wydatkach budżetowych w przedmiotowym zakresie, Komenda Główna Policji na podstawie zebranych informacji skierowała w dniu 6 września 2007 r. wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zwiększenie budżetu Policji. Ponadto, Komendant Główny Policji decyzją z dnia 26 września 2007 r. zwiększył limity finansowe jednostek z przeznaczeniem na wypłatę należności i świadczeń dla policjantów odchodzących ze służby.

Nawiązując do otrzymanej odpowiedzi Rzecznik zwrócił się¹¹⁸² do Komendanta Głównego Policji o wyjaśnienie, czy istnieją niezrealizowane zobowiązania wobec funkcjonariuszy Policji oraz jaka jest skala tego zjawiska.

Komendant Główny Policji poinformował¹¹⁸³, że na dzień 31 grudnia 2007 r. zobowiązania dotyczące wypłaty należności dla policjantów zwolnionych ze służby w 2007 r., zostały zrealizowane.

i) Wysokość zasiłku pogrzebowego po odbywającym służbę w formacjach uzbrojonych nie wchodzących w skład Sił Zbrojnych

Do Rzecznika zwróciła się z prośbą o pomoc matka funkcjonariusza odbywającego zastępczą służbę wojskową w Wydziale Ochrony Placówek Dyplomatycznych Komendy Stołecznej Policji w Warszawie. Problematyka skargi dotyczyła wysokości wypłaconego jej świadczenia z tytułu zasiłku pogrzebowego po zmarłym tragicznie synu. Uposażenie zmarłego wynosiło 489 zł, zasiłek wypłacono w kwocie 1467 zł.

Zdaniem Rzecznika, ani specyficzny charakter służby zastępczej (kandydackiej) w Policji, ani względnie wąski katalog funkcjonariuszy w

¹¹⁸² RPO-569284-IX/07 z 19 grudnia 2007 r.

¹¹⁸³ Pismo z 30 stycznia 2008 r.

służbie kandydackiej nie usprawiedliwia wypłacania zasiłku pogrzebowego w kwocie rażąco nieadekwatnej do kosztów związanych z pogrzebem, wielokrotnie niższego od zasiłku wynikającego z przepisów powszechnych (5288,68 zł), jak i pragmatyki wojskowej (wojsko pokrywa koszty pogrzebu, rodzina zmarłego żołnierza – w stopniu szeregowego – otrzymuje dodatkowo od 1820 do 5460 zł). Nieuzasadnione różnicowanie *in minus* pozycji prawnej osób pobierającej zasiłek po śmierci funkcjonariusza Policji w służbie kandydackiej względem pozostałych uprawnionych narusza wynikającą z treści art. 32 Konstytucji zasadę równości oraz wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej.

Rzecznik wystąpił¹¹⁸⁴ w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

2. Służba Celna

a) Luka prawna w ustawie o Służbie Celnej w zakresie braku możliwości przywrócenia funkcjonariuszy celnych do służby oraz wypłaty wstrzymanej części wynagrodzenia

Pomimo upływu już ponad dwóch lat od wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 19 października 2004 r. (sygn. akt K 1/04), Ministerstwo Finansów nie podjęło skutecznych działań zmierzających do opracowania projektu zmian legislacyjnych zmierzających do wypełnienia luki prawnej w ustawie o Służbie Celnej, dotyczącej braku możliwości przywrócenia funkcjonariuszy celnych do służby oraz wypłaty wstrzymanej części wynagrodzenia. Z otrzymywanych przez Rzecznika pism wynika, że prowadzone działania nie przynoszą rezultatów. Stąd też trudno odmówić słuszności zarzutom Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, iż stanowiska Szefa Służby Celnej przedstawiane są na wysokim stopniu ogólności. Rozgoryczenie to jest także zawarte w indywidualnych wnioskach wpływających od celników, którzy kwestionują sposób i prawidłowość reprezentowania ich interesów przez

¹¹⁸⁴ RPO-568702-IX/07 z 14 grudnia 2007 r.

odpowiednie organy Służby Celnej. Rzecznik zwrócił się¹¹⁸⁵ w tej sprawie do Szefa Służby Celnej.

Szef Służby Celnej poinformował¹¹⁸⁶, że prace nad stworzeniem unormowań w taki sposób, aby w pełni uwzględniały kwestie wskazane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymagały dodatkowych analiz, a przede wszystkim określenia szacunkowych kosztów wprowadzenia świadczeń w przypadku przywrócenia funkcjonariuszy celnych do służby. W związku z powyższym Departament Służby Celnej Ministerstwa Finansów wystąpił do dyrektorów izb celnych o przesłanie danych dotyczących liczby funkcjonariuszy celnych zwolnionych ze służby na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy o Służbie Celnej. Sporządzone na podstawie przesłanych danych zestawienie kwot ewentualnie przysługujących świadczeń pieniężnych za okres pozostawania poza służbą funkcjonariuszy przywróconych do służby będzie stanowiło podstawę do dalszych prac i przyjęcia stosownych rozwiązań prawnych.

b) Projekt ustawy konsolidacyjnej o Krajowej Administracji Skarbowej

Planowane szybkie wejście w życie ustawy bez niezbędnych przepisów wykonawczych powoduje, że nie jest znany ostateczny charakter projektowanych rozwiązań legislacyjnych. W projekcie ustawy nie określono zasad, na podstawie których kierownicy jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej mieliby wydawać decyzje w sprawach określenia warunków pełnienia służby, przenoszenia czy delegowania urzędników Krajowej Administracji Skarbowej.

Wątpliwości co do zgodności z prawem budzi przepis, według którego urzędnik skarbowy pełniący służbę w kontrolnych grupach mobilnych może być poddany badaniom poligraficznym w wyniku skierowania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, nie wymagającego uzasadnienia. Odmowa poddania się tym badaniom mogłaby skutkować rozwiązaniem stosunku służbowego. Niezgodny z konstytucyjną zasadą równości może być przepis, który umożliwia urzędnikom skarbowym pełniącym służbę w komórkach organizacyjnych

¹¹⁸⁵ RPO-451191-IX/03 z 29 stycznia 2007 r.

¹¹⁸⁶ Pismo z 14 marca 2007 r.

Kontrolnych Grup Mobilnych uzyskanie świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin. Rzecznik zwrócił się¹¹⁸⁷ do Ministra Finansów o rozważenie potrzeby dokonania stosownych korekt w omawianym projekcie ustawy.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował¹¹⁸⁸, że przygotowywane rozwiązania zmierzają do zachowania ilości dotychczasowych etatów obu administracji po ich połączeniu.

Kwestie dotyczące niesprecyzowania zasad wydawania decyzji dotyczących określenia warunków pełnienia służby, a także możliwości poddawania badaniom poligraficznym urzędników mobilnych grup kontrolnych, zostaną poddane ponownym analizom i konsultacjom z przedstawicielami związków zawodowych. Badania, jakim muszą się poddać pracownicy mobilnych grup kontrolnych wynikają ze specyfiki zadań, jakie realizują pracownicy zatrudniani w tych komórkach.

Osobom tym powinno przysługiwać prawo do uzyskania świadczeń emerytalnych na zasadach zbieżnych z obowiązującymi przepisami dot. funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, BOR, PSP i SW. Pozostała grupa pracowników Krajowej Administracji Skarbowej, która nie bierze udziału w działaniach o wysokim współczynniku ryzyka utraty zdrowia a nawet życia, nie powinna czuć się dyskryminowana. Przywilej emerytalny wynikający z charakteru wykonywanych zadań jest dostępny dla pozostałych urzędników, jeżeli zdecydują się podjąć służbę w mobilnych grupach kontroli.

c) Obowiązek zwrotu równowartości składników umundurowania przed upływem okresu, na jaki zostało wydane

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Służby Celnej kwestionujący istnienie obowiązku zwrotu składników umundurowania przed upływem okresu, na jaki zostało przeznaczone, w wyniku zwolnienia funkcjonariusza ze służby.

W ocenie wnioskodawcy obowiązek ten został wprowadzony w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia

¹¹⁸⁷ RPO-551880-IX/07 z 13 czerwca 2007 r.

¹¹⁸⁸ Pismo z 16 lipca 2007 r.

są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zdaniem Rzecznika § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych został wydany z przekroczeniem delegacji zawartej w art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej, gdyż w przepisie tym nie ma mowy o obowiązku zwrotu równowartości składników umundurowania przed upływem okresu, na jaki zostało ono wydane. Przepisy ustawowe regulują jedynie kwestie zasad przydziału, okresów zużycia, wysokość i warunki przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za okresowe czyszczenie munduru. Rzecznik zwrócił się¹¹⁸⁹ do Ministra Finansów o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu, które umożliwi zajęcie stanowiska co do dalszego postępowania w sprawie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Szef Służby Cywilnej poinformował¹¹⁹⁰, że Minister Finansów nie przekroczył delegacji ustawowej określając w § 12 rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 2006 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy celnych zasady zwrotu równowartości składników umundurowania przed upływem okresu, na jaki zostało wydane. Ustawodawca określając delegację dla Ministra Finansów w art. 40 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej dążył do pełnego doprecyzowania kwestii umundurowania funkcjonariuszy celnych w akcie wykonawczym.

Jednocześnie zapewnił, że uwagi i sugestie Rzecznika zostaną powtórnie przeanalizowane w trakcie prac legislacyjnych celem wprowadzenia przepisów, które nie będą powodowały wątpliwości co do ich konstytucyjności.

3. Służba Więzienna

¹¹⁸⁹ RPO-562574-IX/07 z 6 sierpnia 2007 r.

¹¹⁹⁰ Pismo z 3 września 2007 r.

a) Opóźnienia w wydaniu rozporządzenia dotyczącego rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej

Pomimo upływu ponad 5 lat od wejścia w życie przepisu art. 32 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, który zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do wydania aktu wykonawczego określającego zasady rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz po upływie około 2 lat od wystosowania przez Rzecznika pierwszego wystąpienia w tej sprawie, problem ten do chwili obecnej nie został rozwiązany. W ocenie Rzecznika funkcjonariusze powinni uzyskiwać czas wolny za pełnienie służby w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz działań związanych z zapobieganiem skutkom klęsk żywiołowych.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁹¹ do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie przyspieszenia prac legislacyjnych w przedstawionym zakresie oraz poinformowanie o przewidywanym terminie wejścia w życie oczekiwanych rozwiązań legislacyjnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował¹¹⁹², że w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej trwają końcowe prace legislacyjne nad projektem ustawy o funkcjonariuszach i pracownikach Służby Więziennej, w którym przewidziano rozwiązania prawne regulujące problem czasu służby zgodnie ze standardami konstytucyjnymi oraz prawem Unii Europejskiej. W planie pracy Rady Ministrów projekt przewidziano do rozpatrzenia w czerwcu 2007 r. Obecna wersja projektu przewiduje wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2008 r.

4. Straż Graniczna

a) Niezgodność z obowiązującym prawem przepisów zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej

Rzecznik przedstawił swoje wątpliwości co do zgodności z prawem regulacji zawartych w zarządzeniu nr Z-16 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 5 maja 2003 r. w sprawie sposobu pełnienia służby

¹¹⁹¹ RPO-498090-IX/05 z 2 lutego 2007 r.

¹¹⁹² Pismo z 15 marca 2007 r.

granicznej i prowadzenia działań granicznych, wydanym na podstawie art. 9 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej. Zgodnie z § 15 zarządzenia funkcjonariusze w czasie pełnienia służby posługują się wyłącznie służbowymi środkami łączności. Prywatne środki łączności zdaje się do depozytu przed rozpoczęciem służby. Na czas pełnienia służby przechowywane są również środki płatnicze i dokumenty umożliwiające ich uzyskanie. Zdaniem Rzecznika regulacje dotyczące praw i obowiązków obywateli nie powinny być regulowane w formie zarządzenia, lecz ustawy (por. art. 93 ust. 2 Konstytucji). W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁹³ do Komendanta Głównego Straży Granicznej o uchylenie niezgodnego z obowiązującym prawem przepisu.

Komendant Główny Straży Granicznej poinformował¹¹⁹⁴, że obecnie trwają prace nad nowelizacją zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 5 maja 2003 r. w sprawie sposobu pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych. Przesłane przez Rzecznika stanowisko w zakresie możliwości posiadania oraz korzystania przez funkcjonariuszy w czasie wykonywania obowiązków służbowych prywatnych środków łączności, a także środków płatniczych zostało uwzględnione w treści nowelizacji zarządzenia.

b) Nierówne traktowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie dostępu do kształcenia oraz nadmiernej ilości godzin w służbie

Podczas kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w Karpackim Oddziale Straży Granicznej, przedstawiciele związków zawodowych poinformowali o problemie nierównego traktowania funkcjonariuszy posiadających wyższe wykształcenie oraz staż kilku lat służby w porównaniu z osobami nowo przyjętymi. Nierówność polega na tym, że osoby nowo przyjęte z wyższym wykształceniem po zaliczeniu kursu podstawowego są kierowane obligatoryjnie na kurs chorążych. W wyniku tego zarabiają oni więcej niż funkcjonariusze posiadający większy staż służby, którzy kursu takiego nie ukończyli. Ponadto liczba miejsc na kurs chorążych dla funkcjonariuszy już będących w służbie jest bardzo ograniczona, co

¹¹⁹³ RPO-544994-IX/06 z 18 kwietnia 2006 r.

¹¹⁹⁴ Pismo z 8 maja 2007 r.

utrudnia im dostęp do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a tym samym i możliwość zwiększania dochodów. W wizytowanym Oddziale istnieje bardzo duża liczba nadgodzin do odebrania w formie czasu wolnego. Powstanie zaległości spowodowane jest brakami kadrowymi. Funkcjonariusze podnosili postulat zmiany przepisów w ten sposób, aby mogli uzyskiwać gratyfikację finansową za ponadnormatywnie wysłużone godziny w określonym ustawowo okresie rozliczeniowym. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Komendanta Głównego Straży Granicznej¹¹⁹⁵.

Komendant Główny Straży Granicznej nie zgodził się¹¹⁹⁶ z zarzutami dotyczącymi nierównego traktowania funkcjonariuszy SG w zakresie dostępu do kształcenia. W kwestii nadgodzin Komendant Główny SG stwierdził, że wypłata ekwiwalentu może nastąpić za wypracowane nadgodziny dopiero od dnia 24 sierpnia 2005 r., czyli od dnia wejścia w życie przepisu umożliwiającego wypłatę ekwiwalentu przy zwolnieniu ze Służby Granicznej za przepracowane nadgodziny nie zrekompensowane w formie czasu wolnego. Nadgodziny wypracowane do dnia 23 sierpnia 2005 r. muszą zostać oddane w formie czasu wolnego.

5. Państwowa Straż Pożarna

a) Zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją rozporządzenia w sprawie przeszkolenia zawodowego strażaków Państwowej Straży Pożarnej

Do Rzecznika zwrócił się Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Pracowników Pożarnictwa z wnioskiem o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zbadania zgodności z Konstytucją rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie przeszkolenia zawodowego strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Rozporządzenie to może wypełniać całą dyspozycję art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1994 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tymczasem art. 53 ust. 3 zawęził ją do art. 53 ust. 2 pkt 2 lit. a. Konstytucja w 92 ust. 1 jednoznacznie określa, że rozporządzenia są wydawane przez organy

¹¹⁹⁵ RPO-551879-IX/07 z 22 maja 2007 r.

¹¹⁹⁶ Pismo z 22 czerwca 2007 r.

wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Oznaczałoby to, że omawiane rozporządzenie zostało wydane niezgodnie z powoływanym przepisem konstytucyjnym.

Ponadto niezgodne z Konstytucją jest wprowadzenie w § 2 rozporządzenia zróżnicowania form przeszkolenia zawodowego, w zależności od tego, czy dotyczy ono strażaków ubiegających się o pierwszy stopień oficerski, czy o zajmowanie stanowisk oficerskich związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi. W granicach upoważnienia ustawowego nie mieści się różnicowanie sytuacji prawnej strażaków w przedstawionym zakresie. Uregulowanie zawarte w § 4 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia określające, iż kandydaci na przeszkolenie zawodowe muszą posiadać dyplom ukończenia studiów i tytuł zawodowy inżyniera, również wykracza poza delegację ustawową. Kwestionowany przepis nadmiernie zawęża dostęp kandydatów do przeszkolenia zawodowego.

Rzecznik skierował wystąpienie¹¹⁹⁷ w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zgodził się¹¹⁹⁸ z zarzutem, że na mocy § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie przeszkolenia zawodowego strażaków Państwowej Straży Pożarnej dochodzi do różnicowania sytuacji prawnej strażaków, gdyż określenie dwóch form przeszkolenia zawodowego jest zgodne z uregulowaniami zawartymi w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej. Potwierdził natomiast, iż poprzez unormowanie zawarte w § 4 tego rozporządzenia nadmiernie zawężono dostęp kandydatów do przeszkolenia zawodowego.

Kwestie poruszone w wystąpieniu Rzecznika były przedmiotem negocjacji prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z przedstawicielami pożarniczych związków zawodowych. Minister oczekuje obecnie na przygotowanie przez Komendanta

¹¹⁹⁷ RPO-514354-IX/07 z 29 maja 2007 r.

¹¹⁹⁸ Pismo z 28 czerwca 2007 r.

Głównego Państwowej Straży Pożarnej projektu rozporządzenia zmieniającego wspomniane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2006 r.

6. Straż Ochrony Kolei

a) Przedłużające się prace nad projektem ustawy o Straży Kolejowej

Do Rzecznika zwracali się funkcjonariusze, przedstawiciele związków zawodowych i władz Straży Ochrony Kolei, z prośbą o pomoc w rozwiązaniu problemu podstaw prawnych prawidłowego funkcjonowania tej formacji. Kwestia ta pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika już od pięciu lat. Ze względu na bardzo duże znaczenie w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, jakie odgrywa Straż Ochrony Kolei, istnieje potrzeba pilnego wprowadzenia w życie projektowanej ustawy. Rzecznik skierował¹¹⁹⁹ wystąpienie w tej sprawie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Infrastruktury. Wobec nieotrzymania odpowiedzi, Rzecznik zwrócił się¹²⁰⁰ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przyspieszenie prac legislacyjnych. Również to wystąpienie Rzecznika pozostało bez odpowiedzi.

W tej sytuacji Rzecznik skierował kolejne wystąpienie¹²⁰¹, tym razem do Ministra Infrastruktury przypominając, że w poprzedniej kadencji Sejmu prowadzone były prace legislacyjne zmierzające do wydania ustawy o straży kolejowej. Ze względu na skróconą kadencję Sejmu ustawa nie została jednak uchwalona.

Funkcjonujące obecnie podstawy prawne działania Straży Ochrony Kolei są niedostosowane do innych powszechnie obowiązujących norm prawnych i powodują poważne komplikacje nie tylko dla samych funkcjonariuszy, ale również dla obywateli. Rzecznik zwrócił się o zainicjowanie działań legislacyjnych zmierzających do rozwiązania przedstawionego problemu.

7. Inne zagadnienia

¹¹⁹⁹ RPO-550272-IX/07 z 16 lutego 2007 r.

¹²⁰⁰ RPO-550272-IX/07 z 5 kwietnia 2007 r.

¹²⁰¹ RPO-550272-IX/07 z 12 grudnia 2007 r.

a) Konieczność wykonania upoważnienia zawartego w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych

Rzecznik zwrócił się¹²⁰² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wskazanie, kiedy zostanie wykonane przez Ministra Sprawiedliwości upoważnienie zawarte w art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Zgodnie z treścią tego przepisu, Minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej oraz Minister Sprawiedliwości, w zakresie swojego działania, określą w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia i ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, wykazy chorób powstałych w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, a także chorób i schorzeń, które istniały przed przyjęciem do służby, lecz uległy pogorszeniu lub ujawniły się w czasie trwania służby wskutek szczególnych właściwości lub warunków służby na określonych stanowiskach.

Do końca 2007 r. nie wpłynęła odpowiedź na wystąpienie Rzecznika.

b) Możliwość przenoszenia się funkcjonariuszy pomiędzy służbami mundurowymi

Do Rzecznika zwrócił się ze skargą funkcjonariusz Służby Więziennej. Skarżący starał się o przeniesienie do służby w Policji. Z uwagi na fakt, iż ustawodawca, wprowadzając możliwość przenoszenia się funkcjonariuszy pomiędzy służbami mundurowymi, pominął funkcjonariuszy Służby Więziennej, organ Policji wskazał, iż może on ubiegać się o przyjęcie do Policji na ogólnych zasadach. Zgodnie z ustawą o Policji, funkcjonariusze innych służby mundurowych - Straży Granicznej, BOR, Państwowej Straży Pożarnej, ABW, AW, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub CBA,

¹²⁰² RPO-539767-IX/06 z 5 grudnia 2007 r.

mogą być przeniesieni na własną prośbę do służby w Policji, jeżeli wykazują oni szczególne predyspozycje do jej pełnienia.

Rzecznik, wskazując naruszenie konstytucyjnej zasady równości, zwrócił się¹²⁰³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu umożliwienia funkcjonariuszom Służby Więziennej przeniesienia na własną prośbę do służby w Policji, z zachowaniem ciągłości służby.

Ponadto wątpliwości Rzecznika wzbudza możliwość jednostronnego przenoszenia się funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych do służby w Policji. Niezrozumiałym jest pominięcie zasady wzajemności w stosunku do funkcjonariuszy Policji, którzy na swoją prośbę chcą zostać przeniesieni do innej służby (obecnie funkcjonariusz Policji może być na własną prośbę przeniesiony jedynie do służby w Straży Granicznej). Rozwiązanie to dyskryminuje policjantów, tworząc swoistego rodzaju przywilej dla funkcjonariuszy innych służb, co również pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości.

c) Potrzeba dostosowania rozporządzenia MSWiA dotyczącego dokumentów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji do ochrony osób i mienia do ustawy o ochronie osób i mienia

Do Rzecznika zwrócił się absolwent policealnego studium ochrony fizycznej osób i mienia. Starając się o licencję pracownika ochrony II stopnia przedstawił stosownym organom Policji świadectwo ukończenia studium.

W odpowiedzi stwierdzono, iż skarżący nie spełnia wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalnego zakresu programów kursów pracowników ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminów i trybu ich składania, składu komisji egzaminacyjnej i sposobu przeprowadzania egzaminu, bowiem powinien

¹²⁰³ RPO-570289-IX/07 z 17 grudnia 2007 r.

legitymować się dodatkowo dyplomem ukończenia przedmiotowego studium.

Zdaniem Rzecznika w omawianym przypadku zachodzi sprzeczność między przepisem wymienionego rozporządzenia a przepisem art. 27 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie osób i mienia. W ustawie przewidziano bowiem, że licencję pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia wydaje się osobie, która legitymuje się dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia.

Rzecznik wystąpił¹²⁰⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie możliwości dostosowania omawianego rozporządzenia do ustawy o ochronie osób i mienia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹²⁰⁵, że posiadanie samego świadectwa ukończenia szkoły policealnej bez dyplomu uzyskania tytułu zawodowego w zawodzie technik ochrony fizycznej osób i mienia, nie stanowi spełnienia przesłanki „legitymowania się dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia”, określonej w art. 27 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie osób i mienia.

Jednocześnie wyjaśnił, że trwają zaawansowane prace nad projektem nowej ustawy o ochronie osób i mienia.

¹²⁰⁴ RPO-566741-IX/07 z 11 grudnia 2007 r.

¹²⁰⁵ Pismo z 8 stycznia 2008 r.

29. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

A. Ochrona praw cudzoziemców

1. Implementacja dyrektywy Rady Unii Europejskiej dotyczącej statusu uchodźcy

Z uwagi na problematykę spraw indywidualnych wpływających do Biura Rzecznika, poddano analizie postanowienia dyrektywy Rady UE 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony.

Przyjęte w dyrektywie rozwiązania dotyczące możliwości cofania, uchylania lub odmowy odnowienia statusu uchodźcy cudzoziemcom, którzy status taki uzyskali na terytorium państwa członkowskiego UE nie były dotychczas znane ustawodawstwu polskiemu. Obowiązująca ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje bowiem instytucji cofania lub uchylania przyznanego wcześniej statusu uchodźcy. Ustawa nie przewiduje również możliwości odmowy nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy z powodu skazania go prawomocnym wyrokiem sądu za szczególnie poważne przestępstwo stanowiące niebezpieczeństwo dla społeczeństwa, bądź uznania, iż jego pobyt w Polsce będzie stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Rzecznik zwrócił się¹²⁰⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie na temat przebiegu prac nad implementacją dyrektywy Rady UE 2004/83/WE.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji potwierdził¹²⁰⁷, że w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie ma przepisów

¹²⁰⁶ RPO-552730-X/07 z 6 marca 2007 r.

¹²⁰⁷ Pismo z 18 kwietnia 2007 r.

regulujących instytucję uchylania przyznanego statusu uchodźcy. Nie oznacza to jednak, że organ administracji właściwy w sprawach uchodźców nie ma możliwości wzruszenia decyzji przyznających status uchodźcy. Są to bowiem decyzje w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i jako takie podlegają przepisom tego Kodeksu.

Przepisy dyrektywy 2004/83/WE są wdrażane do polskiego prawa poprzez projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Projekt został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Europejski Rady Ministrów.

Przepis art. 14 ust. 4 dyrektywy przewiduje możliwość cofnięcia, uchylenia lub odmowy odnowienia statusu uchodźcy, natomiast zgodnie z przepisem art. 14 ust. 5 dyrektywy przesłanki, które mogą stanowić podstawę cofnięcia lub uchylenia statusu uchodźcy mogą być także podstawą odmowy przyznania tego statusu. Przepisy te mają charakter fakultatywny, co oznacza, że od uznania państwa zależy, czy zostaną wprowadzone do krajowego porządku prawnego.

Zwracam uwagę, że przyjęcie rozwiązań przewidzianych w tych przepisach spowodowałoby wprowadzenie do polskiego prawa przepisów pozostających w sprzeczności z postanowieniami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.

2. Trudności z uzyskaniem potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby narodowości żydowskiej, będące niegdyś obywatelami polskimi

W publikacji prasowej¹²⁰⁸ podniesiono zarzut przewlekłości postępowań prowadzonych przez Wojewodę Mazowieckiego oraz Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Przedstawione w artykule zarzuty podnoszone są także w skargach wpływających do Rzecznika.

Skarżący sygnalizują, że Wojewoda Mazowiecki, a także Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców nie biorą pod uwagę aktualnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych dotyczącej interpretacji przepisów uchwały Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia

¹²⁰⁸ „Rzeczpospolita” z 10 marca 2007 r. *Żydzi, którzy chcą być Polakami.*

1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael. Zwracają ponadto uwagę na nieuzasadnioną praktykę odmawiania mocy dowodowej dokumentom wydanym przez Państwo Izrael, które nie zostały zaopatrzone w klauzulę apostille. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.¹²⁰⁹

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹²¹⁰, że postępowania o poświadczenie obywatelstwa polskiego należą do najtrudniejszych postępowań administracyjnych. Zgromadzenie niezbędnego materiału dowodowego - zwłaszcza w odniesieniu do osób, które opuściły Polskę przed wielu laty, bądź nigdy w Polsce nie mieszkały (dzieci i wnuki emigrantów) - wymaga zwykle przeprowadzenia poszukiwań archiwalnych. Wymóg dotyczący przedstawiania oryginałów dokumentów obcych opatrzonych klauzulą apostille nie powinien budzić wątpliwości. Urzędowe poświadczenie jest gwarancją autentyczności tych dokumentów.

Problem konsekwencji uchwał Rady Państwa, tj. uchwały Nr 5/58 zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie osobom wyjeżdżającym do Izraela na pobyt stały oraz uchwały Nr 37/56 zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim, regulujących możliwość emigracji do Izraela i Niemiec jest przedmiotem sporu historyczno-prawnego. W ocenie organów administracji rządowej osoby, które opuściły Polskę korzystając z trybu określonego we wspomnianych uchwałach, utraciły obywatelstwo polskie. Stanowisko to podzielił w szeregu wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że wymienione uchwały nie udzieliły zezwolenia na zmianę obywatelstwa tym, którzy wyjechali po ich wydaniu, a tym którzy wyjechali przed ich wydaniem – tylko w przypadku, gdy podania zainteresowanych trafiły do Rady Państwa.

¹²⁰⁹ RPO-554750-X/07 z 5 kwietnia 2007 r.

¹²¹⁰ Pismo z 17 maja 2007 r.

3. Trudności cudzoziemców polskiego pochodzenia z uzyskaniem lub odzyskaniem obywatelstwa polskiego oraz osiedleniem się w Polsce

Osoby, które kiedyś posiadały obywatelstwo polskie lub są polskiego pochodzenia, a w stosunku do których nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o repatriacji, mogą uzyskać obywatelstwo polskie jedynie w sposób określony w przepisach ustawy o obywatelstwie polskim. Traktowanie osób posiadających wcześniej obywatelstwo polskie lub będących polskiego pochodzenia na równi z cudzoziemcami lub bezpaństwowcami w procedurze ubiegania się o polskie obywatelstwo pozostaje w sprzeczności z oczekiwaniami społecznymi, a w odczuciu zainteresowanych osób może być uznane za krzywdzące.

Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu¹²¹¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na brak przepisów wykonawczych do art. 52 ust. 5 Konstytucji uprawniającego cudzoziemców, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone na podstawie ustawy, do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Dotychczas nie został określony sposób ustalania polskiego pochodzenia cudzoziemców starających się o prawo pobytu stałego pobytu w Polsce. Warunku konstytucyjnego do realizacji prawa wynikającego z art. 52 ust. 5 Konstytucji nie spełniają przepisy ustawy o repatriacji¹²¹² dotyczące stwierdzania pochodzenia polskiego osób ubiegających się o prawo do repatriacji oraz ustawy o cudzoziemcach¹²¹³, w części regulującej zasady udzielania zezwoleń na osiedlenie się.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹²¹⁴, że obywatelstwo polskie nabywa dziecko, którego co najmniej jedno z rodziców posiada obywatelstwo polskie, bez względu na miejsce urodzenia dziecka. Oznacza to, iż dzieci obywateli polskich mieszkających od lat poza Polską, a nawet ich wnuki urodzone za granicą, posiadają obywatelstwo polskie, chociaż często nie legitymują się dokumentami potwierdzającymi ten fakt. Wówczas osoba zainteresowana powinna wystąpić do właściwego miejscowo wojewody o

¹²¹¹ RPO-557467-X/07 z 27 kwietnia 2007 r.

¹²¹² Ustawa z 9 listopada 2000 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 53, poz. 532).

¹²¹³ Ustawa z 15 lutego 1965 r. (Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353).

¹²¹⁴ Pismo z 23 maja 2007 r.

stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Cudzoziemcy polskiego pochodzenia mogą także ubiegać się o nadanie obywatelstwa przez Prezydenta RP w trybie art. 16 ust. 1 ustawy o obywatelstwie.

W odniesieniu do kwestii udzielania osobom polskiego pochodzenia zezwoleń na osiedlenie się Minister wyjaśnił, iż wobec braku stosownej regulacji rangi ustawowej, organy administracji rządowej (zgodnie z art. 8 ust 2 Konstytucji) stosują art. 52 ust. 5 Konstytucji bezpośrednio. Przy udzielaniu zezwoleń na osiedlenie się w Polsce cudzoziemcom deklarującym polskie pochodzenie posiłkowo zastosowanie znajdują przepisy wspomnianych wyżej ustaw: o repatriacji i cudzoziemcach.

Ponadto Rzecznik został poinformowany, że w Ministerstwie opracowano projekt ustawy regulującej tryb stwierdzania polskiego pochodzenia oraz zasady wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób polskiego pochodzenia, skierowany w dniu 17 maja 2007 r. do uzgodnień międzyresortowych.

W nawiązaniu do otrzymanych wyjaśnień, Rzecznik zwrócił się¹²¹⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie aktualnych informacji o podjętych działaniach.

4. Nieprawidłowości przy wydawaniu wiz w konsulacie RP we Lwowie

Rzecznik zaniepokojony jest informacjami zawartymi w publikacjach prasowych zamieszczonych w prasie¹²¹⁶. Jak wynika z treści tych publikacji, konieczność długiego oczekiwania na rozpatrzenie wniosku wizowego spowodowana znaczną liczbą wpływających aplikacji, sprzyja działaniu „pośredników”, którzy odpłatnie oferują osobom zainteresowanym pomoc w uzyskaniu wizy poza kolejnością. Informacje przytoczone w artykule świadczą o tym, że konsulat RP we Lwowie nie funkcjonuje w sposób prawidłowy i nie zapewnia sprawnego rozpatrywania wniosków o wydanie wizy. Rzecznik przyjął do wiadomości fakt, że MSZ podjęło działania kontrolne w konsulacie RP we Lwowie.

¹²¹⁵ RPO-557467-X/07 z 27 grudnia 2007 r.

¹²¹⁶ „Gazeta Wyborcza” z dnia 2 sierpnia 2007 r.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się¹²¹⁷ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o informacje o wynikach przedmiotowej kontroli. W przypadku potwierdzenia nieprawidłowości Rzecznik prosi o wyjaśnienie, jakie działania zamierza podjąć Minister Spraw Zagranicznych w celu eliminacji tych nieprawidłowości i przeciwdziałaniu powstawania opisanych sytuacji w przyszłości.

Minister Spraw Zagranicznych poinformowała¹²¹⁸, że w dniach 1-3 sierpnia 2007 r. przeprowadzono kontrolę spraw konsularnych w Konsulacie Generalnym RP we Lwowie, w trakcie której ustalono, że tryb przyjmowania i rozpatrywania wniosków wizowych stosowany w konsulacie w wystarczającym stopniu zabezpiecza przed możliwością ewentualnej korupcji wewnątrz urzędu. Stwierdzono także, że Konsulat nie ma wpływu na działania podejmowane na zewnątrz urzędu przez pośredników. Między innymi w wyniku zaleceń pokontrolnych podjęto decyzję o wprowadzeniu dwuzmianowego systemu pracy działu wizowego. Przyznano też 8 dodatkowych etatów ryczałtowych. Dwuzmianowy system pracy działu wizowego uruchomiony został 13 sierpnia 2007 r.

5. Wizytacja przejścia granicznego między Polską a Ukrainą w Medyce

Warunki przekraczania granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Białorusią i Ukrainą urągają nieraz ludzkiej godności, są nie do pogodzenia z prawami człowieka i dobrymi obyczajami obowiązującymi w stosunkach między cywilizowanymi państwami. Na niektórych przejściach granicznych występują zjawiska patologiczne, dotyczące zarówno obywateli Rzeczypospolitej Polskiej jak i państw sąsiednich. Podróżni skarżą się na działania o charakterze korupcyjnym. W okolicach przejść granicznych zauważalna jest aktywność zorganizowanych grup przestępczych. Potwierdzają to obserwacje pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w czasie wizytacji poszczególnych przejść granicznych.

¹²¹⁷ RPO-565316-X/07 z 3 sierpnia 2007 r.

¹²¹⁸ Pismo z 12 września 2007 r.

Od dnia 1 stycznia 2008 r. Polska znajdzie się w strefie Schengen, zaś granica z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Białorusią i Ukrainą stała się zewnętrzną granicą strefy, a więc granicą o szczególnie zaostrzonych rygorach kontroli. W związku z tym należy brać pod uwagę ewentualność nasilenia się negatywnych nastrojów podróżnych spoza Unii Europejskiej na tle tych zaostrzeń.

Mając powyższe na względzie, Rzecznik zaproponował Pełnomocnikowi Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka podjęcie wspólnych działań, zmierzających do podnoszenia standardów obsługi podróżnych na przejściach granicznych między Polską a Ukrainą.

Współpracę zainaugurowała wspólna wizytacja ombudsmanów obydwu krajów drogowego przejścia granicznego między Polską a Ukrainą w Medyce - Szegini, w dniu 6 września 2007 r.

Celem wizytacji było zapoznanie się ze stanem przestrzegania praw oraz standardami obsługi podróżnych przekraczających granicę, a także warunkami pełnienia służby przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i funkcjonariuszy celnych.

Rzecznik przesłał¹²¹⁹ Prezesowi Rady Ministrów apel będący wynikiem przeprowadzonej wizytacji, z prośbą o zajęcie stanowiska wobec zawartych w nim wniosków. W apelu zwrócono się z wnioskami m.in. o przyspieszenie wykonania programu rozbudowy infrastruktury na granicy państwowej Polski z Ukrainą w celu stworzenia dodatkowych przejść granicznych, stworzenie takich samych warunków do przekraczania granicy przez obywateli Polski, Ukrainy i innych państw, przeprowadzenie w terminie do 1 stycznia 2009 r. unifikacji i uproszczenia przepisów prawnych dotyczących przekraczania granicy, poprawę warunków wydawania wiz w polskich urzędach konsularnych na Ukrainie i podjęcie wspólnych działań na rzecz zwalczania nielegalnego biznesu przy otrzymywaniu wiz.

¹²¹⁹ RPO-566243-X/07 z 11 września 2007 r.

B. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

W 2007 r. do Biura Rzecznika wpłynęło około 20 spraw, które zaklasyfikowane zostały jako dotyczące problematyki mniejszości narodowych lub etnicznych. Pośród skarg indywidualnych badanych przez Rzecznika w ubiegłym roku, liczba skarg, których przedmiotem byłoby naruszanie praw wspomnianych mniejszości była zatem stosunkowo niewielka. Tym niemniej problematyka ochrony praw mniejszości stanowi jeden z priorytetów w działalności Rzecznika.

Ze względu na szczególnie niekorzystną sytuację - często nieporównywalną z innymi grupami obywateli, w tym także z innymi mniejszościami - przedmiotem stałego zainteresowania Rzecznika są problemy społeczności romskiej. Zaniepokojenie Rzecznika budzi w szczególności sytuacja, w jakiej znajdują się obywatele polscy należący do mniejszości romskiej, zamieszkujący województwa południowe: małopolskie i podkarpackie.

Istotnym aspektem działalności Rzecznika na gruncie ochrony praw osób należących do wspomnianej mniejszości jest podejmowanie badań terenowych, dotyczących bieżącej sytuacji tej społeczności oraz stopnia przestrzegania praw jej członków przez organy administracji publicznej. Działania tego typu mają szczególne znaczenie z uwagi na istnienie licznych barier, takich, jak brak dostępu do stosownych informacji lub bardzo niski poziom znajomości języka polskiego w piśmie (często wręcz analfabetyzm), które faktycznie utrudniają, a nawet uniemożliwiają członkom tej społeczności zwrócenie się o pomoc do Rzecznika.

Z inicjatywy i polecenia Rzecznika, w dniach 23–25 maja 2007 r. przeprowadzono wizytację w pięciu osadach zlokalizowanych na terenie województwa małopolskiego, zamieszkiwanych przez społeczność romską należącą do grupy Bergitka Roma (Maszkowice, Łososina Górna – Koszary, Ochotnica Dolna, Krośnica i Czarna Góra). Poza pracownikami Biura Rzecznika, w wizytacji uczestniczył również Doradca do Spraw Romów i Sinti Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz przedstawiciel Pełnomocnika Wojewody Małopolskiego do Spraw Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Podkreślić przy tym należy, iż badania te stanowiły niejako konsekwencję wizytacji przeprowadzonej

osobiście przez Rzecznika, w październiku 2006 r. w osadzie romskiej w Maszkowicach.

W ocenie Rzecznika, warunki, w jakich żyje wspomniana część społeczności romskiej często urągają godności ludzkiej. Ubóstwo będące skutkiem braku źródeł dochodu, niski poziom wykształcenia (w licznych przypadkach analfabetyzm) i związany z nim brak kwalifikacji zawodowych niezbędnych do podjęcia konkurencji na rynku pracy skutkują marginalizacją osób należących do mniejszości romskiej. Poprawa tej sytuacji jest jednak, w ocenie Rzecznika, procesem długotrwałym, wymagającym – poza środkami finansowymi – zaangażowania ze strony administracji publicznej, społeczności lokalnych, oraz – co istotne – członków wspomnianej mniejszości.

W dalszym ciągu istotnym problemem jest nieregularne uczestnictwo dzieci i młodzieży romskiej w zajęciach szkolnych. Frekwencja uczniów pochodzenia romskiego jest niska, a część dzieci romskich w wieku szkolnym zupełnie pozostaje poza szkołą.

Za niehumanitarne, zdaniem Rzecznika, uznać należy warunki mieszkaniowe panujące w wizytowanych osiedlach. Standard budowli mieszkalnych jest dramatycznie niski, a ich stan techniczny często stanowi zagrożenie dla mieszkańców. Większość osad pozbawiona jest również odpowiedniego dostępu do bieżącej wody oraz kanalizacji.

Skutkiem obserwacji poczynionych w trakcie wspomnianych wizytacji były wystąpienia Rzecznika, skierowane do władz samorządowych gmin Limanowa, Ochotnica, Bukowina Tatrzańska, Łącko, Krościenko. W wystąpieniach tych Rzecznik zwrócił się między innymi o podjęcie działań zmierzających do poprawy warunków sanitarnych w osiedlach romskich. W odpowiedzi władze gmin poinformowały Rzecznika o uwzględnieniu w swoich planach inwestycyjnych odpowiedniej rozbudowy infrastruktury wodno – kanalizacyjnej, a także sieci dróg asfaltowych¹²²⁰.

Wspomnieć w tym miejscu należy również o podjętej w maju 2007 r. z inicjatywy Rzecznika próbie mediacji w sprawie sporu dotyczącego przemeldowania Romów zamieszkujących w osadzie romskiej w

¹²²⁰ RPO-559172-X/07 z 23 października 2007 r.

Maszkowicach do miejscowości Jazowsk. Poza przedstawicielami Biura Rzecznika w mediacji uczestniczył również Doradca do Spraw Romów i Sinti Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Pełnomocnik Wojewody Małopolskiego do Spraw Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Problem przemeldowania faktycznie dotyczył 152 osób zameldowanych w osadzie. Z ustaleń poczynionych w przedmiotowej sprawie wynikało, iż od początku istnienia osady romskiej jej mieszkańcy byli meldowani we wsi Maszkowice. Przeprowadzone z inicjatywy władz samorządowych gminy pomiary inwentaryzacyjne gruntów wykazały jednak, iż od czasu zmiany granic geodezyjnych w 1984 r. faktycznie osada romska znajduje się w obrębie geodezyjnym wsi Jazowsk. Meldowanie zamieszkujących w osadzie Romów w Maszkowicach było zatem praktyką błędną. W celu usunięcia zaistniałych rozbieżności Rada Gminy zobowiązała Wójta Gminy do przemeldowania Romów zgodnie z obwodem, w którym faktycznie zamieszkiwali. Realizacja tego obowiązku wzbudziła protesty ze strony części mieszkańców wsi Jazowsk.

W trakcie mediacji przeprowadzone zostały rozmowy z Wójtem Gminy Łącko oraz przedstawicielami właściwej Rady Gminy. Problem przemeldowania Romów z Maszkowic do Jazowska poruszony został również na osobnym spotkaniu z sołtysem oraz radą sołecką wsi Jazowsk. W trakcie spotkania poinformowano przedstawicieli społeczności lokalnej o stanie faktycznym i prawnym sprawy, a także udzielono wyjaśnień dotyczących instytucji meldunku. Podkreślono przy tym, iż przemeldowanie Romów do wsi Jazowsk ma charakter wyłącznie porządkujący i nie wiąże się z koniecznością zmiany lokalizacji samej osady. Przedstawiciele społeczności Jazowska przyjęli powyższe wyjaśnienia do wiadomości. Zgodzili się przy tym, iż przemeldowanie nie będzie miało żadnego wpływu na panujące dotychczas stosunki między mieszkańcami wsi Jazowsko a społecznością romską¹²²¹.

Równoległe z omówionymi wyżej działaniami o charakterze generalnym, sprawy dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych

¹²²¹ RPO-558281-X/07 z 5 czerwca 2007 r.

rozpatrywane były w Biurze Rzecznika także w trybie indywidualnym, w miarę wpływu skarg i listów od zainteresowanych osób bądź organizacji.

Wśród skarg, jakie wpłynęły do Rzecznika w 2007 r. w sprawach dotyczących mniejszości narodowych lub etnicznych, część dotyczyła zasad przyznawania organizacjom mniejszościowym dotacji ze środków publicznych oraz sposobu rozliczania tych dotacji. Jako przykład wskazać należy skargę przedstawiciela jednej z organizacji mniejszościowych, dotyczącą sposób prowadzenia przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji kontroli w zakresie dofinansowania udzielonego tej organizacji. W celu wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz zbadania podniesionych w skardze zarzutów, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA. Po zapoznaniu się z treścią udzielonej odpowiedzi Rzecznik nie stwierdził jednak naruszenia prawa i postanowił zakończyć działania w przedmiotowej sprawie¹²²².

W 2007 roku Rzecznik kilkakrotnie podejmował również interwencję w sprawach dotyczących stosowanej przez niektóre media praktyki, polegającej na podawaniu w publikacjach na temat popełnionych przestępstw narodowości osób podejrzanych lub sprawców wówczas, gdy osoby te były pochodzenia romskiego. W wystąpieniach kierowanych do odpowiednich redakcji Rzecznik sygnalizował, iż podawanie informacji o pochodzeniu osób podejrzanych lub sprawców czynów zabronionych jest nieuzasadnione i przyczyniać się może do negatywnej stygmatyzacji członków społeczności romskiej, a tym samym zwiększania funkcjonujących w społeczeństwie polskim niekorzystnych stereotypów na temat Romów.¹²²³

¹²²² RPO-561220-X/07 z 24 lipca 2007 r.

¹²²³ RPO-564850-X/07, RPO-575779-X/07

30. Zespoły eksperckie

Charakterystycznym sposobem działania Rzecznika V kadencji jest dążenie do prób przedstawiania rozwiązań systemowych, które usuwałyby nie tylko nieprawidłowości w konkretnych sprawach, ale przede wszystkim ich źródła. W tym celu Rzecznik powołał 14 zespołów eksperckich. Ponadto utworzono zespół ds. przewlekłości postępowań sądowych, w którego skład wchodzi pracownicy poszczególnych zespołów Biura RPO. Zadaniem zespołów jest opracowanie diagnozy oraz propozycji rozwiązań, których wdrożenie mogłoby skutkować eliminacją negatywnych zjawisk w wyznaczonych przez Rzecznika, na podstawie wpływających skarg, obszarach tematycznych.

Zespoły wypracowują propozycje rozwiązań legislacyjnych, instytucjonalnych i systemowych prowadzących do pełniejszej realizacji zasad państwa prawa, które następnie przedstawiane są stosownym organom władzy publicznej.

1. Zespół ds. opracowania projektu reformy procesu legislacyjnego

Zdaniem Rzecznika skuteczna ochrona praw i wolności obywatelskich, respektowanie ludzkiej godności, ale też obrona prawa jako takiego są zagrożone przez „złą legislację”. Propozycje naprawy tego stanu muszą odnosić się przede wszystkim do samego procesu tworzenia prawa. Do najważniejszych zadań w tym zakresie należy zaliczyć następujące: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych, wprowadzenie kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu *sunset*, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa kontroli prewencyjnej wyspecjalizowanego organu o funkcji techniczno-legislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji. Pod kierunkiem Rzecznika Zespół przygotował projekt ustawy *o Radzie Stanu*.

Zespół rozważał ponadto zagadnienia planowania legislacyjnego oraz aktualne zasady funkcjonowania ocen skutków regulacji, będących niezwykle istotną a niedocenianą częścią uzasadnienia każdego projektu aktu prawnego.

2. Zespół ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego

W pracach Zespołu opracowującego projekt ustawy – *Przepisy ogólne prawa administracyjnego* brała udział grupa wybitnych profesorów prawa administracyjnego oraz sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prace nad projektem ustawy zakończyły się w październiku 2007 r. Publiczna prezentacja projektu, poprzedzająca wystąpienie Rzecznika do odpowiedniego organu dysponującego prawem inicjatywy ustawodawczej, nastąpi podczas seminarium naukowego i konferencji prasowej zorganizowanych w pierwszym kwartale 2008 r.

U podstaw inicjatywy – wcześniej podejmowanej przez Radę Legislacyjną – legła krytyczna ocena stanu prawa administracyjnego, zwłaszcza prawa materialnego nieskodyfikowanego w żadnym państwie, dekodyfikacja ogólnego postępowania administracyjnego, ograniczonego przy tym w zasadzie do tzw. postępowania jurysdykcyjnego, rozchwiana terminologia, w tym znane trudności na tle stosowania właściwych form działania administracji i brak unormowań nowych form tego działania, potrzeba stworzenia wyraźniejszych kryteriów kontroli działania (zachowań) organów administrujących – zwłaszcza działających w sferze tzw. luzów decyzyjnych. Przyjęcie proponowanych rozwiązań powinno przyczynić się do usprawnienia pracy organów administrujących i ochrony wolności i praw jednostki, odpowiadać także potrzebom nauki i dydaktyki; ponadto, oczekiwany jest pozytywny wpływ na sposób redagowania przepisów (w sposób ujednolicony, klarowny i komunikatywny).

Przygotowany projekt stanowi uzupełnioną i uaktualnioną wersję wcześniejszych projektów, uwzględniającą wskazania Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z 2001 r. Z tego względu, a także z uwagi na pionierski charakter ustawy, podjęte zostaną starania o

przedstawienie projektu również na forum międzynarodowym (za pośrednictwem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich).

3. Zespół ds. reformy systemu ochrony zdrowia

W wyniku zrealizowanych prac, przedstawione zostały podstawowe założenia nowego systemu ochrony zdrowia, ujęte w *Tezach Rzecznika Praw Obywatelskich*. W tezach ujęto postulaty dotyczące:

- wprowadzenie zasady współodpowiedzialności pacjenta za swoje zdrowie i ograniczenie w ten sposób roszczeniowej postawy niektórych pacjentów w zamian za realny dostęp do świadczeń medycznych przy jednoczesnym wyznaczeniu zakresu obowiązków państwa.

- obowiązkowej partycypacji obywateli w systemie ochrony zdrowia, zgodnie z zasadą „każdy stosownie do możliwości, bez względu na zakres potrzeb zdrowotnych”, która oznacza ponoszenie ryzyka związanego z nieprzystąpieniem do systemu ochrony zdrowia, co podkreśla suwerenność podejmowanych decyzji i konieczność ponoszenia ich konsekwencji. W stosunku do ściśle określonej grupy osób, takich jak chorzy psychicznie, dzieci i młodzież do 18 roku, kobiety w ciąży, osoby niedołążne, o ile nie podlegają ubezpieczeniu z innych tytułów, wprowadzenie dla gminy obowiązku objęcia ich ubezpieczeniem i odprowadzenia składki.

- zdefiniowania koszyka świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych oraz koszyka świadczeń ponadstandardowych wymagających współfinansowania, zawierających procedury i ich wyceny.

- skonstruowania trójfilarowego systemu, w ramach którego: I filar obejmowałby świadczenia gwarantowane otrzymywane w ramach płaconej składki na zdrowotne ubezpieczenie obowiązkowe, II filar obejmowałby świadczenia spoza zakresu świadczeń gwarantowanych w ramach składki obowiązkowej, finansowane bezpośrednio lub z ubezpieczenia dodatkowego, wreszcie III filar obejmowałby pozostałe świadczenia, jak np. operacje plastyczne lub ubezpieczenia na długie życie w całości finansowane bezpośrednio lub dzięki ubezpieczeniu komercyjnemu.

- wprowadzenia dodatkowych, komercyjnych ubezpieczeń gwarantujących dostęp do szerszego zakresu świadczeń, a nie omijanie kolejki, podnoszenie standardu pobytowego lub wybór lekarza.

- wprowadzenia częściowej odpłatności za wyżywienie i zakwaterowanie w szpitalach, według zasad stosowanych w zakładach opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych w celu zapewnienia pacjentom należytych standardów utrzymania. Ponadto wprowadzenie współpłacenia za wizyty u lekarza.

- wprowadzenia konkurencji między płatnikami, publicznymi i prywatnymi, w obszarze świadczeń zawartych w koszyku świadczeń gwarantowanych – I filar i dodatkowych – II filar.

- wprowadzenia standardów procedur medycznych i ustalenie poziomu referencyjnego szpitali oraz wyznaczenie sieci szpitali odpowiednio do rodzaju i jakości wykonywanych świadczeń medycznych, a nie według klucza akademickiego.

- uporządkowania przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia.

- etapowego wprowadzenia nowych zasad funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i ubezpieczeń zdrowotnych dla osób poniżej np. 45 roku życia, przy zachowaniu gwarancji bezpieczeństwa zdrowotnego dla osób starszych.

Powyższe założenia, przedstawione przez Rzecznika po raz pierwszy w lutym 2007 r., spotkały się z życzliwym przyjęciem m. in. przedstawicieli organizacji lekarskich (w tym w szczególności Naczelnej Rady Lekarskiej, Okręgowej Izby Lekarskiej w Warszawie, Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych, Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy) oraz branżowej organizacji samorządowej zakładów ubezpieczeń, tj. Polskiej Izby Ubezpieczeń.

W ocenie Rzecznika niezbędne jest niezwłoczne wdrożenie nowych rozwiązań – obecny stan w obszarze ochrony zdrowia nie gwarantuje bowiem warunków właściwej realizacji praw pacjentów, nie prowadzi także do stabilizacji zawodowej i ekonomicznej pracowników służby zdrowia. Podstawowym celem wszelkich działań powinno być dążenie do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.

Rzecznik otworzył debatę publiczną z udziałem zainteresowanych środowisk (w tym decydentów), której efektem powinno być uzgodnienie warunków ustanowienia nowego systemu ochrony zdrowia. W ramach rozpoczętego cyklu w 2007 r. odbyły się konferencje w dniu: 3 lipca (prezentacja założeń programu), 10 lipca (realizacja, ochrona i egzekucja praw pacjenta w proponowanym modelu, ekonomiczne problemy konstruowania systemu ochrony zdrowia), 22 listopada („koszyk świadczeń medycznych”). Kolejne zagadnienia zostaną omówione podczas następnych debat.

Rzecznik o podjętej inicjatywie informował zarówno Prezydenta RP, jak również Prezesa Rady Ministrów i Ministra Zdrowia.

4. Zespół ds. funduszy unijnych

Celem Zespołu jest poprawa efektywności wykorzystania funduszy unijnych z punktu widzenia potrzeb gospodarczych i społecznych Polski. Podczas posiedzeń analizowano szczegółowe zagadnienia dotyczące realizacji projektów finansowanych ze środków UE.

5. Zespół ds. aksjologicznych podstaw konstytucji

W toku prac Zespół dokonał krytycznej oceny postanowień obowiązującej Konstytucji. Ponadto przedmiotem dyskusji były zagadnienia: tożsamości politycznej Polaków, struktury praw i wolności ze szczególnym uwzględnieniem prawa do życia i wolności religijnej oraz doświadczenia konstytucjonalizmu amerykańskiego.

Na kanwie prowadzonych dyskusji prof. Z. Stawrowski opracował raport podsumowujący. Jego pierwsza część rekonstruuje aksjologiczne przesłanki, na których opiera się projekt nowoczesnego państwa konstytucyjnego. Druga część wskazuje najistotniejsze dylematy, które należałoby rozważyć i świadomie rozstrzygnąć podejmując się dzieła zaprojektowania konstytucji w konkretnej (aktualnej) sytuacji Polski.

Decyzją Rzecznika powołany został kilkusobowy zespół, którego zadaniem jest wypracowanie normatywnych propozycji reformy przepisów konstytucyjnych.

6. Zespół ds. reformy probacji w polskim systemie penitencjarnym

W założeniach przyjęto, że plan reformy probacji wraz z ewentualnymi projektami rozwiązań ustawowych w tym zakresie zostanie przedstawiony w 2008 r., podczas konferencji międzynarodowej. Projektowana reforma zakłada utworzenie Urzędu ds. probacji i więziennictwa, którego efektem będzie m. in. radykalna zmiana sposobu działania kuratorów.

7. Zespół ds. bezrobocia

Eksperti przedstawili ekspertyzę nt. *Metody i mechanizmy ograniczania bezrobocia oraz realizacji zadań władz publicznych w zakresie zabezpieczenia społecznego*. Po analizie i konsultacjach opracowania Rzecznik zdecyduje o ewentualnym podjęciu działań w tych obszarach.

8. Zespół ds. ochrony wolności i praw obywatelskich w procesie stosowania prawa

Zespół koncentruje się na następujących trzech obszarach:

- monitoringu jakości ochrony praw i wolności obywatelskich w procesie stosowania prawa;
- przygotowaniu i prezentacji cyklicznych raportów nt. stanu ochrony praw i wolności obywatelskich w procesie stosowania prawa;
- opracowywaniu lub powierzaniu do opracowania publikacji naukowych dotyczących najważniejszych zagadnień związanych z ochroną praw i wolności obywatelskich w procesie stosowania prawa.

W 2007 r. przeanalizowano wybrane orzeczenia wydane w 2006 r. przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, sądy administracyjne oraz sądy karne, pod kątem wykorzystania w tym orzecznictwie narzędzi ochrony praw i wolności obywatelskich, w szczególności zastosowania klauzul konstytucyjnych chroniących prawa i wolności obywatelskie czy klauzul obecnych w międzynarodowych aktach chroniących prawa człowieka. Pierwszy raport ukaże się w 2008 r.

9. Zespół ds. odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych

Przygotowane zostały projekty ustaw dotyczące reformy odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych, przesłane do właściwych komisji parlamentarnych (czerwiec 2007). Zdaniem Rzecznika reforma postępowań dyscyplinarnych zawodów prawniczych powinna uwzględniać następujące zasady:

- o odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących zawody prawnicze orzekałby sąd dyscyplinarny niezależny od samorządów zawodów prawniczych.

- wpływ samorządów zawodów prawniczych na postępowanie dyscyplinarne polegałby na wskazywaniu kandydatów na sędziów do sądu dyscyplinarnego; kandydatów zgłaszałyby samorzady zrzeszające osoby wykonujące zawody prawnicze.

- każdy samorząd zrzeszający osoby wykonujące określony zawód prawniczy miałby prawo do obsadzenia określoną liczbę stanowisk sędziowskich w sądzie dyscyplinarnym.

- przedstawiciele samorządów zawodowych mogliby uczestniczyć w postępowaniu dyscyplinarnym na prawach strony.

- kandydaci na sędziów sądu dyscyplinarnego musieliby spełniać szczególne wymagania (określony wiek, lata pracy w zawodzie prawniczym, przebieg pracy zawodowej).

- sędziowie sądu dyscyplinarnego byłiby zatrudniani i wynagradzani przez państwo; a po zakończeniu pracy nie mogliby powrócić do wykonywania zawodu prawniczego.

- istniałby jeden wspólny Rzecznik Dyscyplinarny dla wszystkich osób wykonujących zawody prawnicze powoływany przez Prezydenta.

- stworzona zostałaby odrębna procedura postępowania przed sądem dyscyplinarnym wzorowana na kodeksie postępowania karnego, zapewniająca sprawne i szybkie przeprowadzenie postępowania.

- jawność postępowania dyscyplinarnego można byłoby wyłączyć tylko w szczególnych wypadkach.

10. Zespół ds. oświaty szkolnej i nauczania akademickiego

Zespół przygotowuje propozycję programu reformy oświaty (od poziomu przedszkolnego) i szkolnictwa wyższego, która zapewniałaby równy dostęp obywateli do odpowiedniej jakości edukacji. W 2007 r.

szczegółowo rozważano zagadnienia kształcenia nauczycieli, prawa oświatowego oraz szkolnictwa wyższego.

11. Zespół ds. praw osób starszych

Zadaniem Zespołu jest przygotowanie do połowy 2008 r. raportu, z wykorzystaniem wyników przeprowadzonych dotąd badań i publikacji, wskazującego obszary praktyk dyskryminacyjnych ze względu na wiek, określenie ich przyczyn (w szczególności, gdy mogą je stanowić przepisy obowiązującego prawa) oraz sformułowanie rekomendowanych działań Rzecznika dla wyeliminowania negatywnych zjawisk.

12. Zespół ds. osób niepełnosprawnych

Do zadań Zespołu należy opracowanie diagnozy sytuacji życiowej osób niepełnosprawnych w Polsce oraz projektu ustawy dotyczącej ochrony praw osób niepełnosprawnych. Jednym z podjętych problemów jest ratyfikacja przez Polskę Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych. Podczas kampanii wyborczej kolejny raz poruszono sprawy związane z pełną realizacją praw wyborczych osób niepełnosprawnych.

13. Zespół ds. realizacji prawa zabezpieczenia społecznego rolników

W ocenie Rzecznika finansowanie z budżetu państwa składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników, niezależnie od wysokości faktycznie osiągniętych przez nich dochodów z tytułu prowadzonej działalności rolniczej, może stanowić naruszenie zasady równego traktowania osób podlegających obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego. Wobec powyższego w dniu 12 listopada 2007 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego stosowny wniosek. Ponadto, powołany zostanie Zespół ekspertów, których zadaniem będzie monitorowanie działań w tej sprawie, podejmowanych w szczególności przez rząd i parlament.

31. Informacja o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich przeciw ubóstwu

Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego jest w Polsce jednym z najpoważniejszych problemów społecznych. Każdego dnia w Polsce około 5 mln ludzi musi stawać do osobistej walki z ubóstwem, a kolejne kilka milionów stara się zapewnić sobie i swoim rodzinom choćby minimum socjalne. Ubóstwo to nie tylko brak środków do życia, wiąże się również z innymi problemami: niedożywieniem, uzależnieniami, brakiem możliwości uczestniczenia w życiu społecznym. Wykluczenie społeczne, jakie dotyka te osoby, często warunkuje także przyszłość ich dzieci, które najczęściej nie mają szans na wyrwanie się z „zaklętego kręgu ubóstwa”.

Żadna ponadnarodowa organizacja ani rząd nie posiada gotowego i skutecznego sposobu na zapobieżenie ubóstwu, choć zdarzały się przypadki osób i organizacji, które potrafiły zrobić wiele dobrego na rzecz ograniczenia tego zjawiska. Do takich ludzi należy na przykład ojciec Józef Wrześniński i utworzony przez niego Międzynarodowy Ruch ATD Czwarty Świat, dzięki któremu od dwudziestu lat obchodzimy Międzynarodowy Dzień Walki z Ubóstwem. Na całym świecie, tego dnia, osoby biedne pokazują świadectwo siły i odwagi w walce z licznymi problemami. Jest to dzień, w którym miliony ludzi na świecie biorą aktywny udział w rozlicznych konferencjach i akcjach, których celem jest przypomnienie rządów ich obietnic realizacji programów walki z biedą, a także zwrócenie uwagi opinii publicznej na potrzebę promocji takich postaw społecznych, które mają na celu przeciwdziałanie ubóstwu.

Badania opinii społecznej w wielu krajach, w tym również w Polsce, dowodzą, że zdecydowana większość społeczeństwa jest przeciwna zbyt wielkim nierównościom w dochodach oraz oczekuje od władz państwowych polityki niwelującej te różnice. Wniosek z tych badań wydaje się oczywisty: przeciwdziałanie ubóstwu cieszy się dużym przyzwoleniem ze strony polskiego społeczeństwa.

W Polsce po raz pierwszy dzięki inicjatywie wielu organizacji pozarządowych (w większości obywatelskich, ale też instytucji publicznych reprezentujących np. władze samorządowe, które utworzyły

przy Rzeczniku Praw Obywatelskich Komitet Organizacyjny Obchodów Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem), dzień 17 października miał, jak się wydaje, autentycznie ogólnonarodowy charakter. Rzecznik dostrzegając złożoność problemu ubóstwa, a także czując głęboki związek duchowy z programem ATD, szczególnie dzięki wspólnej idei – ochrony godności ludzkiej, zaproponował, aby organizacje obywatelskie oraz instytucje zajmujące się pomocą osobom ubogim zjednoczyły swoje wysiłki i działania pod patronatem Rzecznika.

Objęcie patronatem dwudziestych obchodów Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem było podyktowane poparciem Apelu Sekretarza Generalnego ONZ, ale wynikało również z ustawowych zobowiązań Rzecznika występowania w imieniu tych, których położenie społeczne, niedostatek materialny i deprivacja w zakresie korzystania z usług socjalnych powodują niemożność pełnej realizacji przysługujących każdemu człowiekowi praw obywatelskich. Dziś w Polsce i w Europie oznacza to przede wszystkim przyczynianie się do zapewnienia sprawiedliwego udziału wszystkich obywateli w życiu społecznym, politycznym, kulturalnym i ekonomicznym. Mają służyć temu w pierwszym rzędzie prawa obywatelskie. Niestety, ubóstwo, wykluczenie społeczne, rosnące nierówności społeczne, stanowią poważne zagrożenie realizacji zasady „sprawiedliwego udziału”.

Jednym z ważniejszych wydarzeń była VII Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej pt. „Edukacja przedszkolna dla dzieci ze środowisk wymagających szczególnego wsparcia”. Uczestnicy konwencji omówili perspektywy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego na rzecz rozwoju edukacji przedszkolnej. Problem ten można uznać za jeden z obszarów ignorowanych dotąd przez polityków nie tylko w naszym kraju. Stworzenie nowoczesnego programu edukacji przedszkolnej zawierać może odpowiedź na szereg innych problemów społecznych nierozzerwalnie związanych ze zjawiskami ubóstwa i wykluczenia społecznego. W realiach społecznych i gospodarczych Polski najważniejsza wydają się możliwość wyrównywania za jego pomocą szans edukacyjnych dzieci wiejskich, połączone z odpowiednim zaangażowaniem ich rodziców. Dlatego jednym z warunków skutecznego wykorzystania takiego programu, jako instrumentu uspołecznienia

edukacji oraz jej umiejętnego włączenia w szerszy plan działań społeczno-rozwojowych, jest włączenie w jego realizację społeczeństwa obywatelskiego. Należy przystąpić możliwie szybko do podjęcia działań, które doprowadzi do stworzenia programów nowej polityki społecznej państwa. Najprostsze i sprawdzone w praktyce rozwiązania znajdują się bowiem w zasięgu naszego oddziaływania. Z tego względu zastosowanie do tworzenia narodowego programu edukacji przedszkolnej formy organizacyjnej w postaci stowarzyszenia zakładanego przez rodziców, nauczycieli oraz lokalne grupy aktywnych obywateli jest najlepszą drogą do uzyskania, w dłuższym czasie, efektów trwałego rozwoju społecznego i gospodarczego danej wspólnoty.

Mając na uwadze złożoność problematyki aktywizacji zawodowej osób bezdomnych oraz niezwykle pilną potrzebę działań w tym zakresie w przeddzień VII Konwencji, w dniu 16 października w siedzibie i przy współpracy Rzecznika została zorganizowana konferencja przez Caritas Diecezji Kieleckiej oraz Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta, Partnerstwo „Wyprowadzić na prostą”, Equal i EFS „Model lokalnej sieci wsparcia dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej”, poświęcona wychodzeniu z bezdomności oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Konferencji towarzyszyła wystawa fotograficzna „Wyrwać z przezroczystości”. W konferencji udział wzięli przedstawiciele organizacji, których głównym celem jest pomoc osobom żyjącym w niedostatku oraz walka z ubóstwem. Zaprezentowany został problem bezdomności w Polsce oraz dotychczasowe osiągnięcia programu „Wyprowadzić na prostą”.

Obejmując patronat nad jubileuszowymi obchodami Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem Rzecznik podjął wraz z organizacjami pozarządowymi wyzwanie, by przeciwdziałać ubóstwu. Wyznaczył również długofalowe kierunki działań przeciw ubóstwu:

- realizacji praw w zakresie równych szans dla wszystkich w uzyskaniu jak najwyższego wykształcenia.

Ogromną troskę budzi fakt, że w naszym kraju 29 proc. dzieci w wieku do 17 roku życia jest według wskaźników przyjętych w Unii Europejskiej zagrożonych ubóstwem. Oznacza to, że większość z nich

żyje na granicy albo nawet poniżej granicy minimum egzystencji. Dla tych dzieci musi zostać stworzony system intensywnego wspierania, zwłaszcza tam, gdzie rodzice z jakichkolwiek powodów nie są w stanie zapewnić im właściwych warunków dla nauki i rozwoju ich osobowości. Wieloletnie badania dotyczące specjalnych programów wspierania rozwoju dzieci, ze środowisk społecznie upośledzonych (Perry Preschool Program i Abecedarian Project w Stanach Zjednoczonych), udowodniły ich wysoką skuteczność.

W tym zakresie Rzecznik podjął działania mające ustalić, jak w dzisiejszej Polsce wygląda w praktyce dostęp do instytucji wychowania przedszkolnego w przypadku dzieci ze środowisk społecznie upośledzonych. Chodzi tu głównie o realizację ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty- w szczególności tych jej postanowień, które dotyczą wychowania przedszkolnego.

– integracji społeczno – zawodowej osób długotrwale bezrobotnych oraz niepełnosprawnych.

a) mimo korzystnych danych dotyczących wzrostu gospodarczego i redukcji liczby bezrobotnych, kategoria osób trwale bezrobotnych nie jest objęta odrębnym zainteresowaniem władz i administracji publicznej, co grozi swego rodzaju zakonserwowaniem tego zjawiska. Jak pokazują doświadczenia zagraniczne, integracja tej kategorii bezrobotnych na rynku pracy stanowi jedno z najtrudniejszych zadań dla polityki rynku pracy i polityki społecznej.

b) sytuacja niepełnosprawnych na rynku pracy i ich praw do miejsca pracy jest przedmiotem szczególnej troski ze strony Unii Europejskiej jak i państw członkowskich. Przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji na rynku pracy, będzie również przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika.

– wspierania wszelkich inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego na rzecz walki z ubóstwem.

Rzecznik zaproponował swoim partnerom reprezentującym organizacje i ruchy obywatelskie, jak również krajowym organizacjom samorządu terytorialnego, aby wspólnie rozpocząć prace programowe na rzecz stworzenia Narodowej Strategii Przeciwdziałania Ubóstwu.

32. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników¹²²⁴.

Wspólną specyfiką działalności Zespołów Terenowych BRPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy terenowi jako przedstawiciele Rzecznika biorą udział w wielu wydarzeniach, lokalnych spotkaniach z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, władz samorządowych i administracji rządowej, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria, i inne uroczystości) jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba interesantów, porad udzielonych telefonicznie oraz spraw wpływających do Zespołów. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje prawa obywatelskie i formy ich ochrony. W roku 2007 Pełnomocnicy terenowi organizowali przyjęcia interesantów w wielu miejscowościach, połączone z oceną pracy urzędów administracji lokalnej.

¹²²⁴ Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15 czerwca 2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego) W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.

A. Zespół Terenowy we Wrocławiu

W ciągu ponad 3 lat działalności Pełnomocnik terenowy nawiązał liczne kontakty i współpracę z organizacjami i jednostkami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, ubogich i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Do najważniejszych należy zaliczyć współpracę z organizacjami udzielającymi bezpłatnych porad prawnych, takimi jak: Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Przestępstw „Karta 99”, Biuro Porad Obywatelskich, Stowarzyszenie Bezpłatnej Pomocy w Prudniku oraz Klinika Prawa na Uniwersytecie Wrocławskim.

Pośrednio charakter popularyzowania funkcjonowania Rzecznika i jego Pełnomocników miały także liczne kontakty z mediami, w tym podejmowanie spraw na podstawie publikacji prasowych.

W roku 2007 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 67,4% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowiło 32,6% z ogółu zakończonych) w ponad 24% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 8,2% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy, zaś w ponad 67% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty.

Najwięcej skarg dotyczyło prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych oraz prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 20% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok.16% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, prawa karnego. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2007 r. w Zespole Terenowym przyjęto 985 interesantów oraz udzielono 1747 porad telefonicznych.

W roku 2007 nastąpiło istotne zwiększenie liczby skarg kierowanych do Zespołu Terenowego, związanych z szeroko pojętym zakresem prawa cywilnego. Praktyka żądania kompletnego i wyczerpującego dokumentowania roszczenia i dokładnego określania jego granic w pozwie ma wpływ na powstawanie licznych komplikacji. Sądy zazwyczaj nie przyznają zwolnienia z kosztów, a więc też i adwokata z urzędu uznając, iż sprawa jest nieskomplikowana a powód powinien liczyć się z kosztami skoro chce skorzystać z drogi sądowej. Przy braku chęci i obowiązku pomocy w toku procedury ze strony składu orzekającego udzielanej tymże

wnioskodawcom, stoją oni następnie bezradni wobec skutków swojej niewiedzy i ubóstwa. Za pozbawienie wręcz prawa do korzystania ze skargi kasacyjnej skarżący uznawali obowiązywanie aktualnych progów wartości przedmiotu sporu.

Skarżący negatywnie oceniali działania sędziów w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, uznając je za bezduszne, sztampowe i nie uwzględniające ani dobra dziecka ani rodziny. Ostro krytykowani byli sędziowie za brak zrozumienia dla sytuacji skarżących, stronniczość, lekceważenie, a niekiedy wręcz – ich zdaniem – szykanowanie przez składy orzekające. Z uwagi na to iż, skargi te sumują się z oceną nieprofesjonalnego działania Policji w sytuacjach interwencji w konfliktach rodzinnych, wyłania się potrzeba uwzględnienia w programach aplikacji sędziowskich i szkoleniach policyjnych fachowych zajęć z pedagogiki i psychologii dostosowanych do zakresu pracy tych organów. Sądy krytykowane są także za beczynność. Przykładem może być sprawa¹²²⁵ polskiego małżeństwa zamieszkującego na terenie Stanów Zjednoczonych, które rozpoczęło starania w celu przysposobienia polskiego dziecka. Zastrzeżenia w powyższej sprawie budziła wielomiesięczna beczynność organów sądu, dopuszczenie do powstawania trwałych więzi emocjonalnych między dzieckiem a adoptującymi by wreszcie zdecydować po wielu miesiącach o braku właściwości terytorialnej oraz konieczności zastosowania innej formy adopcji (adopcji zagranicznej).

Bardzo negatywnie należy także ocenić systemowe zaniedbania w regulacji uprawnień do rekompensaty za mienie zabużańskie. W odczuciu skarżących – a potwierdzało to także badanie spraw¹²²⁶ – proces przyznawania rekompensat nie był praktycznie wdrożony z powodu nieskuteczności działalności organów szczebla wojewódzkiego. Przyczyną przewlekłości powyższych postępowań były spory kompetencyjne pomiędzy Wojewodą a Ministrem Skarbu w zakresie uchylania decyzji wydawanych przed wejściem w życie nowej ustawy z 8 lipca 2005 r., bardzo długie terminy na kompletowanie niepełnej dokumentacji do

¹²²⁵ RPO-570785-XX/07 z 10 października 2007 r.

¹²²⁶ RPO-572133-XX/07 i RPO-530450-XX/06 z 29 października 2007 r.

wniosku, a także odmawianie możliwości indywidualnego dochodzenia prawa do rekompensaty przez jednego z uprawnionych. Dodatkowo praktyka, w której rocznie rozpatruje się ok. 5% spraw zarejestrowanych powoduje zniechęcenie uprawnionych i słuszny zarzut ich lekceważenia. W tym zakresie potwierdziły się wszystkie skargi na przewlekłość. W Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim jest zarejestrowanych 5896 wniosków dotyczących rekompensat, a rocznie rozpatrywanych jest nie więcej niż 120 spraw.

Niekorzystnym zjawiskiem było obniżenie autorytetu instytucji publicznych wydających rozstrzygnięcia w zakresie pomocy społecznej. Odnotowano przykłady uchylania decyzji organu samorządu I instancji przez II-gą z obowiązkiem ponownego rozpatrzenia sprawy przez I-szą instancję, w wyniku czego organ I instancji kolejny raz wydawał identyczną decyzję, którą organ II instancji znowu uchylał i ten proceder powtarzany był wielokrotnie.

Praktyka w wyniku której działanie obu instancji nie powoduje prawidłowego wydania decyzji, a jedynie znacznie opóźnia rozstrzygnięcie, staje się coraz bardziej powszechnym zjawiskiem.

Negatywnym przykładem z dziedziny zabezpieczenia społecznego była praktyka ZUS umożliwiająca prowadzącym działalność gospodarczą „czasowe” wyrejestrowywanie z ubezpieczenia społecznego, a następnie tuż przed przedawnieniem roszczeń, kwestionowanie tej praktyki i żądanie opłacenia zaległych składek za te okresy wraz z odsetkami. Zainteresowani skarżyli się do Rzecznika na postępowanie organów rentowych, które kwestionując takie przerwy wymuszają wpłaty znacznych kwot.

W omawianym zakresie zabezpieczenia społecznego kilkakrotnie wykazano niedostosowanie wzajemne różnych regulacji prawnych jak np. dotyczących uprawnień do emerytury wojskowej i uprawnień emerytalnych z Karty Nauczyciela¹²²⁷.

W nieco mniejszym zakresie występowały natomiast skargi na funkcjonowanie organów egzekucyjnych niż w roku poprzednim. Podobny regres daje się zauważyć w zakresie skarg dotyczących funkcjonowania i

¹²²⁷ RPO-516309-XX/05 z 23 sierpnia 2007 r.

wydawania zezwoleń na budowę stacji i innych urządzeń telekomunikacji komórkowej.

Istotnym problemem występującym w 2007 roku była problematyka gminnego zasobu mieszkaniowego. Do Pełnomocnika terenowego Rzecznika zwróciła się¹²²⁸ zainteresowana, którą w wyniku sprzecznej z obowiązującym prawem i praktyką sądową treścią uchwały Rady Miejskiej w K.W. pozbawiono możliwości ubiegania się o lokal socjalny z gminy. W tym zakresie działania Zespołu doprowadziły – wobec braku akceptacji przez Gminę K.W. sugestii konieczności zmiany prawa miejscowego – do nadzorczych działań Wojewody D., efektem których było wydanie przez WSA w W. wyroku w dniu 30 października 2007 r. skutkującego dokonaniem zmian uchwały rady miejskiej, zgodnych ze stanowiskiem Rzecznika.

W tematyce dotyczącej gospodarki nieruchomościami w dalszym ciągu liczne były skargi na funkcjonowanie nadzoru budowlanego i praktyk wywłaszczeniowych w zakresie realizacji inwestycji drogowych wysoce niekorzystnych dla osób wywłaszczonych.

W licznych skargach wskazano na niesprawiedliwe traktowanie lokatorów przez zarządców i właścicieli budynków w zakresie rozliczania zużycia ciepła. Wynikało to z przyjęcia w wielu regulaminach rozliczania zasad swoistego karania lokatorów nie posiadających podzielników ciepła wielokrotnością uśrednionych kosztów. W tej materii – po kilku bezskutecznych interwencjach – przygotowano stosowny wniosek do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie zgodności klauzul w tym przedmiocie umów zawieranych ze Wspólnotami Mieszkaniowymi przez dostawców energii cieplnej.

Z praktyki Pełnomocnika terenowego we Wrocławiu i kierowanego przez niego Zespołu wynika, że niestety bardzo nikłe jest uświadomienie prawne nie tylko społeczeństwa, ale także pracowników instytucji i urzędów. Wskazuje to na pilną potrzebę działań także profilaktycznych. Brak w przeszłości odpowiednich treści i narzędzi w kształtowaniu postaw społecznych i podstawowej wiedzy w zakresie praw i wolności odnajduje swoje bardzo wyraźne odzwierciedlenie w aktualnej sytuacji.

¹²²⁸ RPO-558473-XX/07 z 2 lipca 2007 r.

Podejmowane przez Rzecznika działania służą właśnie nie tylko sanacji złej praktyki ale także pełnią rolę komunikatora społecznego.

B. Zespół Terenowy w Gdańsku

W roku 2007 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 64,6% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 35,4% z ogółu zakończonych) w prawie 18% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 30% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy zaś w ponad 52% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty.

Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, co stanowiło ponad 20% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok. 16% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych, prawa karnego, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2007 r. w Zespole Terenowym przyjęto 1137 interesantów oraz udzielono 2934 porady telefoniczne.

W zakresie problematyki prawa konstytucyjnego skargi obywateli dotyczyły usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości. Kwestia ta została rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny¹²²⁹.

Jako nierozwiązany zgłoszono problem swobodnego dostępu obywateli do uprawiania żeglarstwa. Skarżący uważali, iż wymóg odbywania specjalnego szkolenia, składania egzaminu oraz konieczność legitymowania się odpowiednim dokumentem zezwalającym na poruszanie się po wodach sprzętem pływającym nie zawsze był uzasadniony i ograniczał prawa obywatelskie.

Liczne były skargi obywateli na niewydolność polskich służb konsularnych w krajach, w których zwiększyły się potrzeby pomocy konsularnej wskutek dużej emigracji zarobkowej.

W ramach problematyki prawa karnego skargi dotyczyły działań funkcjonariuszy Policji i pracowników izb wytrzeźwień. Były to zarówno skargi na nadużywanie przez funkcjonariuszy środków przymusu jak i na

¹²²⁹ Orzeczenie z 24 października 2007 r. sygn. akt SK 7/06

naruszanie godności osobistej. Charakterystyczne były także skargi na niechętnie przyjmowanie przez policję zgłoszeń i zawiadomień o przestępstwie.

Pojawiły się również skargi na przebieg procesów karnych – nieprecyzyjność protokołów rozpraw i nieprawidłowości w kolejności przydzielania spraw zgodnie z listą sędziów. Stosunkowo często pojawiały się także pytania o zasady wydawania wyroku łącznego, wskazujące, że regulacja ta dla obywateli nie jest zrozumiała.

W roku 2007 nastąpiło nasilenie skarg na działanie prokuratury, mogące świadczyć o tym, iż tendencja poprawy skuteczności prokuratury i poprawności jej działania z 2006 r. nie została w 2007 r. utrzymana. Można stwierdzić, że postępowania przygotowawcze trwały zbyt długo oraz zbyt często kończyły się umorzeniem postępowania w sytuacjach, w których powinien być wniesiony do sądu akt oskarżenia. Trudność skutecznego zaskarżenia postanowień o umorzeniu postępowań nadal jest znaczna; orzeczenia o umorzeniu postępowań zbyt często utrzymywane są w mocy przez instancje odwoławcze prokuratury oraz sądy.

W 2007 r. wpływały też skargi na orzecznictwo w sprawach karnych. Organy procesowe (sądy, prokuratura) nie uznawały statusu pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, osób faktycznie pokrzywdzonych wskutek popełnienia przestępstwa, natomiast w przypadkach dopuszczenia takiej osoby do procesu, słaba pozycja pokrzywdzonego w postępowaniu karnym ograniczała możliwości jej działania. Nadal obywatele spotykali się z niewłaściwym zachowaniem niektórych sędziów, którzy podczas prowadzenia rozpraw swoim sposobem przeprowadzania czynności procesowych naruszali godność osób uczestniczących w rozprawach, i to nie tylko oskarżonych, ale również świadków.

Warta podkreślenia jest stale utrzymująca się grupa spraw, w których obywatele składali skargi na adwokatów, pełniących role obrońców w postępowaniu karnym. Obywatele zbyt często ponosili negatywne konsekwencje zaniedbań w wykonywaniu obowiązków przez ich pełnomocników procesowych.

Sprawy z zakresu problematyki prawa pracy i zabezpieczenia społecznego dotyczyły przede wszystkim świadczeń emerytalnych i

rentowych. W skargach pojawiał się problem zasadności dokonywanych potrąceń ze świadczeń emerytalnych i rentowych, a także kwestie dotyczące odmowy ponownego przeliczenia świadczenia. Wnioskodawcy często wyrażali też swoje niezadowolenie i przekonanie, że zostali oszukani przez Państwo i pozbawieni należnych im świadczeń. Związane było to z niemożnością udokumentowania wymaganej liczby lat pracy koniecznej do wyliczenia emerytury. Przepisy w tym zakresie zmieniały się wielokrotnie i w związku z tym obecnie osoby nie posiadające legitymacji ubezpieczeniowej często nie są w stanie udowodnić liczby przepracowanych lat w sytuacjach, w których dokumentacja ich zakładów pracy została zniszczona, a potencjalni świadkowie już nie żyją.

Nadal składane były skargi obywateli na przewlekłość postępowań sądowych w zakresie ubezpieczeń społecznych. Ustalanie rzeczywistych przyczyn tego zjawiska może być bardzo przydatne w pracach nad reformą wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik w 2007 r. podjął działania systemowe w zakresie braku regulacji prawnej dotyczącej zasad zawieszania działalności gospodarczej w okresie zimowym, co wiązało się z odmienną interpretacją zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez ZUS i NFZ. Problem ma duże znaczenie w województwach nadmorskich, gdzie działalność gospodarcza w dziedzinie turystyki najczęściej podejmowana jest w okresie letnim.

W ramach problematyki prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami powtarzały się skargi na czynności osób, wykonujących zawody prawnicze odnoszące się głównie do bezczynności pełnomocnika, przewlekłości postępowania egzekucyjnego, czy też odmowy wydania oryginału dokumentu. Przykładem jest sprawa¹²³⁰, w której pełnomocnik wnioskodawczyni przez 3 lata nie podjął jakiegokolwiek czynności w sprawie, doprowadzając tym samym do przedawnienia roszczenia.

Wskazania wymaga również powtarzający się problem budowania stacji bazowych telefonii komórkowej na dachach budynków mieszkalnych. Obywatele zgłaszali zarzuty fałszowania wyników

¹²³⁰ RPO-555637-XIX/07 z 7 sierpnia 2007 r.

pomiarów poziomu promieniowania pola elektromagnetycznego, jak również kwestionowali działania spółdzielni mieszkaniowych w tym zakresie. Analizy wymagają normy wskazujące dopuszczalne granice promieniowania elektromagnetycznego, określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów¹²³¹. Problemem jest brak jednoznacznej regulacji granicy szkodliwości promieniowania elektromagnetycznego.

Z zakresu powyższej problematyki, składane były skargi na przewlekłość postępowań sądowych oraz na treść orzeczeń. Skargi na komorników składane były zarówno przez dłużników jak i wierzycieli. Dłużnicy skarżyli się na zawyżanie kosztów postępowania egzekucyjnego oraz na metodę zaliczania ściągniętych kwot na poczet zadłużenia, która powoduje, iż suma zapłaconych przez dłużnika kwot wielokrotnie przewyższa wysokość należności głównej długu. Wierzyciele natomiast skarżyli się na beczynność komorników i nieskuteczność ich działań.

Nadal częste były skargi na niewłaściwe działanie nadzoru budowlanego – z reguły na beczynność lub opieszałość organów nadzoru budowlanego.

Obywatele zgłaszali także problemy związane z gospodarką przestrzenną i gospodarką gruntami zwracając uwagę na nieprawidłowości w prowadzeniu tych spraw przez urzędy. Przykładem była sprawa¹²³², w której osoba prowadząca kiosk handlowy wielokrotnie zwracała się do Urzędu Miasta G. z prośbą o wydanie decyzji określającej czasową lokalizację obiektu. Dopiero w wyniku interwencji Zespołu Terenowego doszło do pozytywnego załatwienia sprawy: termin lokalizacji kiosku przedłużony został do dnia 31 grudnia 2010 r.

W 2007 roku nadal wpływały skargi obywateli na sędziów prowadzących postępowania w ramach sądów rodzinnych. Skarżący zarzucali sędziom rodzinnym brak zrozumienia delikatnej materii stosunków rodzinnych, co skutkowało niesprawiedliwymi orzeczeniami.

¹²³¹ Rozporządzenie z 30 października 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 192, poz. 1883).

¹²³² RPO-519183- XIX/05

Arogancja sędziów wobec uczestników postępowania wielokrotnie podnoszona była w skargach obywateli.

W zakresie problematyki prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych do Zespołu Terenowego zwracali się głównie lokatorzy mieszkań komunalnych z problemami związanymi z realizacją umowy najmu lokali mieszkalnych. Poruszane były kwestie utrzymania budynków, remontów i konserwacji, a także braku inwestowania w mieszkaniowy zasób gminy.

Bardzo często poruszany był problem mało precyzyjnych kryteriów przydzielania lokali komunalnych, często zgłaszano prośby o pomoc przy przejmowaniu uprawnień do lokali po dotychczasowym najemcy – np. zmarłych rodzicach, czy dziadkach.

W tej grupie spraw powtarzały się skargi na trudności w uzyskaniu lokalu socjalnego, jak również na stosowane praktyki prowadzenia przez gminę wywiadów środowiskowych i wizji lokalnych, mających na celu zbadanie spełnienia przesłanek wstąpienia w stosunek najmu w miejsce dotychczasowego najemcy. Obywatele wskazywali na liczne nieprawidłowości tych praktyk, sprowadzających się do negowania wstąpienia w stosunek najmu i wzywania do opuszczenia lokalu pod groźbą wszczęcia postępowania eksmisyjnego, pomimo ewidentnego istnienia przesłanek prawnych wstąpienia w stosunek najmu.

Wpływały też pytania obywateli dotyczące przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zwłaszcza wobec jej ostatniej nowelizacji.

W 2007 roku częste były również skargi obywateli dotyczące rozliczania przez spółdzielnie mieszkaniowe kosztów zużycia wody i odprowadzenia ścieków oraz zużycia energii cieplnej. Szczególne wątpliwości interesantów budził sposób rozliczania różnicy wskazań między wodomierzem głównym, a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody, oraz występująca w rozliczeniu stawka za 1m³ wody odmienna od stawki wynikającej z zatwierdzonej uchwałą rady gminy (miasta) taryfą. Osobnym zagadnieniem była kwestia podniesiona w kilku sprawach, a dotycząca niejasnego informowania lokatorów w zakresie rozliczenia zużycia mediów. W tej ostatniej kwestii Zespół Terenowy podejmował skuteczne

próby zwracania organom spółdzielni mieszkaniowych uwagi na konieczność rzetelnego i czytelnego zwłaszcza dla adresata informowania o zużyciu mediów i wynikających z niego kosztach.

Pojawiały się też skargi na sposób naliczania opłat za ogrzewanie, w szczególności zasady podziału opłat w budynkach w których nie ma podzielników ciepła oraz zasad dokonywania tych rozliczeń.

Pod koniec roku pojawiły się sprawy związane z wykupem mieszkań. Na uwagę zasługuje sprawa braku działań władz miasta O., które od lat sześćdziesiątych wstrzymują sprzedaż nieruchomości wnioskodawczyni, uzasadniając to planowaną budową drogi, która ma przebiegać przez teren na którym budynek jest położony. Przedmiotem uwagi jest tu zwłaszcza długość okresu wstrzymania sprzedaży i niemożność uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu.

Interesująca była też sprawa odmowy przyznania skarżącemu lokalu zamiennego przez Agencję Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa w sytuacji w której budynek został rozebrany ze względu na zły stan techniczny. Agencja zawarła nową umowę najmu jedynie z żoną wnioskodawcy, argumentując, że miejsce jego pobytu nie było Agencji znane (przebywał on wówczas w zakładzie karnym).

Obywatele składali również skargi na działanie organów gmin zajmujących się zasobami komunalnymi oraz na przedsiębiorstwa wykonujące funkcje zarządcze gminy wobec tych zasobów.

Mieszkanka G. zwróciła się do Rzecznika w sprawie¹²³³ dotyczącej nie przyznania jej lokalu socjalnego z zasobów Miasta w trybie przewidzianym Uchwałą Rady Miasta G¹²³⁴. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta G. oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu takich lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego. Wnioskodawczyni dwukrotnie ubiegała się o przyznanie lokalu, lecz złożone przez nią wnioski nie zostały przyjęte, ponieważ nie posiada zameldowania na pobyt stały. Skarżąca okazała się być osobą

¹²³³ RPO-559992-XIX/07

¹²³⁴ Uchwała z 25 marca 2004 r. Nr XXII/651/04

niepełnosprawną, od 18 lat jest bezdomną, czasowo zamieszkującą w wynajmowanych lokalach.

Na skutek wystąpienia Pełnomocnika terenowego, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej poinformował interesantkę o braku przeszkód przy ubieganiu się o lokal socjalny, pomimo braku jej zameldowania na pobyt stały. Przyznano jej również pomoc w formie specjalnego zasiłku celowego, pracy socjalnej i poradnictwa specjalistycznego, zaś Prezydent Miasta G. złożył zapewnienie udzielenia pomocy mieszkaniowej.

W zakresie problematyki prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta dominowały skargi na działalność operatorów usług telekomunikacyjnych. Przykładem jest skarga na działalność PTK Centertel Sp. z o.o., który na rachunku telefonicznym nie prezentuje danych o zrealizowanych SMS - ach w roamingu.

Na uwagę zasługuje również kwestia praktyk stosowanych przez firmy windykacyjne. Wątpliwości Zespołu wzbudziła praktyka polegająca na zapowiadaniu wszczęcia postępowania karnego przeciwko dłużnikowi, wzywaniu go do złożenia próbki podpisu celem przeprowadzenia ekspertyzy grafologicznej pod kątem jego autentyczności oraz wyznaczaniu „Inspektora”, mającego dokonać ustalenia i oszacowania składników majątku dłużnika poprzez zgromadzenie dokumentacji fotograficznej potwierdzającej rzeczywisty stan majątkowy.

Podobnie jak w ubiegłych latach składane były skargi obywateli na działanie podmiotów wykorzystujących swoją dominującą pozycję na rynku, w szczególności na działania Telekomunikacji Polskiej S.A., Poczty Polskiej, podmiotów dostarczających media, zwłaszcza energię elektryczną. Niewłaściwy sposób traktowania klientów przez podmioty zajmujące pozycję monopolistyczną, w toku postępowania reklamacyjnego nadal był więc przedmiotem skarg.

Z problematyki administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców na uwagę zasługuje sprawa¹²³⁵ dotycząca naruszenia praw pacjentów z powodu przyjętej przez lekarzy Akademii Medycznej w G. formy protestu polegającej na niewypełnieniu dokumentacji. Skarżąca została pozbawiona przez to właściwego zwolnienia lekarskiego

¹²³⁵ RPO-562638-XIX/07.

uprawniającego do wypłaty świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby. Powyższa sytuacja wskazuje na problem, związany z prawem do strajku w służbach medycznych, a w szczególności dozwolonych form tego protestu. W sprawach dotyczących ochrony zdrowia pojawiał się również problem¹²³⁶ korzystania i przetwarzania przez policję informacji o stanie zdrowia, w tym przede wszystkim o zarażeniu wirusem HIV, jak również zasad ujawniania, usuwania oraz zagwarantowania ochrony tych informacji.

Sprawy dotyczące obowiązku meldunkowego, które były rozpatrywane w Zespole Terenowym wskazywały na brak wiedzy obywateli czym jest i czemu służy meldunek w świetle przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.¹²³⁷ Brak zrozumienia, jakie konsekwencje prawne rodzi fakt zameldowania bądź wymeldowania spod określonego adresu. Wiele spośród osób zwracających się do Rzecznika w dalszym ciągu żywi błędne przekonanie, iż posiadanie meldunku jest źródłem prawa do lokalu mieszkalnego.

C. Zespół Terenowy w Katowicach

Skargi kierowane do Zespołu Terenowego w Katowicach nie odbiegały od tych, które przyjmowane były w pozostałych zespołach terenowych. Najczęstszymi wnioskami dotyczącymi uwag w zakresie toczącego się postępowania, zarówno cywilnego, jak i karnego były: przewlekłość, beczynność oraz brak pomocy prawnej. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że w sytuacji zawiłych i problematycznych procedur oraz w wyniku braku świadomości prawnej, obywatele pozostają całkowicie bezradni. Oprócz tego pojawiały się zarzuty natury etycznej, podnoszone były bowiem przez wnioskodawców skargi na lekceważące oraz obraźliwe traktowanie przez składy orzekające.

W okresie od 15 września do 31 grudnia 2007 r. udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 88,7% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 11,3% z ogółu zakończonych) w prawie 26% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 16,1% odstąpiono od dalszego

¹²³⁶ RPO-569896-XIX/07

¹²³⁷ Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 993).

prowadzenia sprawy zaś w ponad 58% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty.

Najwięcej skarg dotyczyło prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych, co stanowiło ponad 19% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok. 17% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2007 r. w Zespole Terenowym przyjęto 277 interesantów oraz udzielono 434 porad telefonicznych.

Poczynając od spraw związanych z szeroko pojętym zakresem prawa cywilnego, zauważyć można częste problemy wynikające z wysoce sformalizowanej i nieczytelnej dla obywateli procedury składania do akt sprawy wyczerpującej dokumentacji. Pojawiały się również zastrzeżenia dotyczące zbyt wysokich kosztów sądowych, rzadkich zwolnień od ich uiszczenia, odmowy przyznawania adwokata z urzędu oraz przewlekłości postępowań. Często pojawiały się skargi na czynności adwokackie wynikające z niewiedzy wnoszących wniosek, oraz braku zrozumienia dla prowadzących je pełnomocników w związku z wyczerpaniem przez nich drogi prawnej. W sprawach z zakresu prawa rodzinnego coraz częściej pojawiał się zarzut stronniczości składu orzekającego przeciwko ojcom, ubiegającym się o przyznanie uprawnień przewidzianych kodeksem rodzinnym. Pojawiały się również zarzuty matek związane, ich zdaniem, nienależytym postępowaniem sądu, który poprzez przeciągające się procedury czy długie oczekiwania na wyniki opinii biegłych psychologów nie uwzględniał ani dobra dziecka ani rodziny.

Z zakresu zagadnień prawa konstytucyjnego pojawiły się sprawy związane z wyborami parlamentarnymi. Wpłynęły sprawy dotyczące przebiegu wyborów, a także poruszające kwestie dostępu do lokali wyborczych osób starszych i niepełnosprawnych. Zdarzały się również sprawy¹²³⁸ dotyczące dyskryminacji mniejszości narodowych, w szczególności osób pochodzenia romskiego, wobec których pojawiło się nawoływanie do waśni rasowych oraz bezpośrednie ataki.

¹²³⁸ RPO-571563 - XVIII/07 z 22 października 2007 r.

Na krytyczną ocenę w zakresie procedur administracyjnych zasługują przede wszystkim utrudnienia, na które skarżyli się interesanci, wynikające ze sposobów doręczania decyzji (tzw. doręczenie subsydiarne), wynikające ze zbyt krótkich terminów, przewidzianych regulacjami kodeksu postępowania administracyjnego. Bardzo często zdarzały się skargi dotyczące lekceważącego zachowania urzędników, co można było zaobserwować na przykładzie problemów zgłaszanych przez pracowników migrujących. Skarżyli się oni na utrudnienia nie tylko na poziomie legislacyjnym, ale przede wszystkim w bezpośredniej relacji z urzędnikami, których sposób załatwiania spraw był, zdaniem wnioskodawców, arogancki. Sprawy te stanowiły nie tylko naruszenie norm prawa polskiego, ale również wspólnotowego prawa do dobrej administracji oraz szeroko pojętych praw i wolności w swobodnym przepływie pracowników, wynikających z instytucji obywatelstwa europejskiego. Na wskazanie zasługują dwie sprawy - w jednej z nich¹²³⁹ odmówiono interesantowi uwzględnienia jego uprawnień do prowadzenia pojazdów określonej kategorii, uzyskanych przed wyjazdem za granicę. Kolejna sprawa dotyczyła wniosku osoby, która ubiegając się o pracę w Wielkiej Brytanii zgłosiła się do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o wystawienie zaświadczenia o prawie wykonywania zawodu pracownika pomocy społecznej w Polsce. Ministerstwo odmówiło w sposób lekceważący, zdaniem interesantki, wydania imiennego potwierdzenia uprawnień do wykonywania w Polsce zawodu pracownika socjalnego, powołując się na brak enumeratywnego wymienienia kierunku pedagogiki specjalnej, który to kierunek studiów figuruje w ustawie oraz został ukończony przez interesantkę, jako uprawniającego do pracy w charakterze pracownika pomocy socjalnej. Do Zespołu wpłynęły również sprawy, w których kwestionowane było funkcjonowanie organów egzekucyjnych. Przykładem jest sprawa¹²⁴⁰ nakazu eksmisji wydanego wobec rodziny pozostającej w bardzo ciężkiej sytuacji materialnej i osobistej, do lokalu mieszkalnego o bardzo niskim standardzie i warunkach sanitarnych. W wyniku podjętych przez Zespół Terenowy

¹²³⁹ RPO-570794-XVIII/07 z 19 października 2007 r.

¹²⁴⁰ RPO-570237-XVIII/07

działań, termin eksmisji został przesunięty, a dla rodziny został przyznany nowy lokal mieszkalny o wyższym standardzie.

Szczególnymi sprawami z zakresu ochrony zdrowia były konflikty spowodowane licznymi w ostatnim kwartale strajkami pracowników służby zdrowia oraz zwolnieniami z pracy, spowodowane przede wszystkim brakiem równowagi między ilością pieniędzy przeznaczonych na świadczenia zdrowotne, a ilością i zakresem świadczeń, jakie za te pieniądze muszą być sfinansowane. Wskazywano również na konieczność przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych i koszyka świadczeń gwarantowanych. Pojawiły się postulaty dotyczące m.in. zmian w poziomie finansowania opieki zdrowotnej, statusu szpitali, czy też wprowadzenia współfinansowania części świadczeń zdrowotnych ze środków prywatnych z koniecznymi działaniami osłonowymi dla najbiedniejszych.

Z zakresu prawa pracy wpływały sprawy dotyczące łamania praw pracowniczych. Przykładem była sprawa¹²⁴¹ dyskryminowania pewnej grupy pracowników. Nie otrzymywali oni przykładowo podwyżek, czy też dofinansowania wczasów pracowniczych. W efekcie podjętych działań Okręgowy Inspektor Pracy, do którego skierowano stosowny wniosek, potwierdził zarzuty skarżących i wskazał liczne nieprawidłowości.

Przykładowymi sprawami z zakresu zabezpieczenia społecznego były skargi na niedostosowanie różnych regulacji prawnych jak np. dotyczących uprawnień do emerytury wojskowej i uprawnień emerytalnych wynikających z Karty Nauczyciela, braku dokumentacji w archiwach zakładowych, niedostosowania orzecznictwa pod kątem oceny funkcjonowania osób na rynku pracy. Sprawą¹²⁴² szczególną była kwestia braku podstaw prawnych do wliczenia do okresu uprawniającego do emerytury okresu zatrudnienia w byłym ZSRR w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o emeryturę nie posiadała karty repatrianta (do Polski przybyła w 1980 r. jako cudzoziemiec, a obywatelstwo polskie nabyła na innej podstawie niż repatriacja). Osoba ta po przyjeździe do Polski pracowała i podlegała z tego tytułu ubezpieczeniu społecznemu, a Zakład

¹²⁴¹ RPO-570960-XVIII/07

¹²⁴² RPO-577073-XVIII/07

Ubezpieczeń Społecznych oraz Sąd Okręgowy odmówiły przyznania tej osobie prawa do wcześniejszej emerytury z uwagi na brak wymaganego okresu uprawniającego do emerytury. Charakterystyczne były również sprawy¹²⁴³ dotyczące sposobu postępowania o zwiększenie jednorazowego odszkodowania z tytułu stałego uszczerbku na zdrowiu spowodowanego chorobą zawodową. W sprawach tych zaobserwować można było znaczną niekompetencję urzędników z jednej strony oraz nieumiejętność dochodzenia swoich uprawnień ze strony wnioskujących, spowodowaną brakiem rzetelnej informacji o swoich prawach.

W zakresie gospodarki nieruchomościami pojawiły się skargi na funkcjonowanie nadzoru budowlanego i praktyk wywłaszczeniowych w zakresie realizacji inwestycji drogowych, ustawiania słupów energetycznych i telekomunikacyjnych, czy spraw związanych z doprowadzeniem mediów do działek budowlanych.

W toku znacznej liczby podejmowanych spraw karnych pojawiły się krytyczne uwagi na temat sposobu rozpatrywania skarg przez organy ścigania. Dotyczyły one przede wszystkim nieprofesjonalnego działania Policji w sytuacjach interwencji, których przykładem była sprawa¹²⁴⁴ mająca na celu wyjaśnienie naruszenia praw i wolności obywatelskich przez funkcjonariuszy Policji podejmujących czynności służbowe w trakcie meczu piłki nożnej w K. Postępowanie w przedmiotowej sprawie wszczęto w oparciu o informacje przekazane przez środki masowego przekazu, które wskazały, iż w trakcie tych czynności funkcjonariusze dokonali zatrzymania osób, co do których nie było wątpliwości, iż nie naruszyły one porządku prawnego. W świetle tych informacji zachodziło uzasadnione przypuszczenie, iż w przedmiotowej sprawie niejednokrotnie nie zostały spełnione wymogi przewidziane przez prawo, które dopuszczają zatrzymanie osoby. Na skutek wniosku skierowanego do Komendy Wojewódzkiej Policji w K. otrzymano szczegółową informacją na temat wyników przeprowadzonego postępowania kontrolnego oraz toczących się postępowań sądowych względem zatrzymanych osób. Innym przykładem była skarga¹²⁴⁵ złożona na czynności organów ścigania, w

¹²⁴³ RPO-577319-XVIII/07

¹²⁴⁴ RPO-574940-XVIII/07

¹²⁴⁵ RPO-572436-XVIII/07/ST z 9 listopada 2007 r.

szczegółności na działanie funkcjonariuszy policji, polegające na niewłaściwym przeprowadzeniu czynności w postępowaniu przygotowawczym. Po ujawnieniu i zabezpieczeniu w trakcie przeszukania przedmiotów w postaci 11 tys. kart telefonicznych, nie zostały one zwrócone, pomimo wydania postanowienia przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w K. o umorzeniu prowadzonego w tej sprawie dochodzenia. Jest bezspornym, iż przedmioty te powinny zostać zwrócone, co podkreślono w pismach do przedstawicieli organów policji i prokuratury.

Częstymi były również skargi dotyczące przewlekłości postępowania przygotowawczego, jak np. w sprawie¹²⁴⁶ związanej z kilkuletnim oczekiwaniem na wydanie opinii przez lekarzy biegłych sądowych w zakresie ustalenia przyczyn śmierci pacjentki. Wiele spraw dotyczyło przedłużającego się zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Przykładem była sprawa¹²⁴⁷ niepełnosprawnej umysłowo i fizycznie osoby zatrzymanej przez funkcjonariuszy policji i stosownie do postanowienia sądu, tymczasowo aresztowanej. Po zbadaniu sprawy można było przypuszczać, iż dalsze zastosowanie tego środka spowodować mogło poważne konsekwencje dla jej zdrowia i życia. W wyniku interwencji Zespołu terenowego zdecydowano o zmianie środka zapobiegawczego na dozór policyjny.

¹²⁴⁶ RPO-575129-XVIII/07 z 14 grudnia 2007 r.

¹²⁴⁷ RPO-570958-XVIII/07 z 12 października 2007 r.

Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)

– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

1. **Prezes Trybunału Konstytucyjnego** (RPO-547814-I/06) z 2.01.2007 r. – w sprawie problemu niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
2. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-542641-X/06) z dnia 2.02.2007 r. – w sprawie statusu prawnego osoby pełniącej funkcje burmistrza.
3. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-544749-I/06) z dnia 2.01.2007 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia przepisów umożliwiających osobom niepełnosprawnym pełną realizację czynnego prawa wyborczego.
4. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** (RPO-428299-XI/03) z dnia 4.01.2007 r. – w sprawie realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.
5. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-513178-II/05) z dnia 4.01.2007 r. – w sprawie uprawnień straży gminnych (miejskich) do kontroli ruchu drogowego w szczególności do używania fotoradarów.
6. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-276047-IV/98) z dnia 8.01.2007 r. – w sprawie potrzeby rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do dziedziczenia z mocy ustawy.
7. **Komendant Główny Policji** (RPO-544806-IX/06) z dnia 9.01.2007 r. – w sprawie nieprawidłowej praktyki stosowanej przez przełożonych wobec policjantów delegowanych do służby w misjach pokojowych.
8. **Minister Środowiska** (RPO-546541-X/06) z dnia 12.01.2007 r. – w sprawie potrzeby usprawnienia trybu załatwiania spraw rolników, związanych z szacowaniem szkód wyrządzonych przez zwierzynę łowną.
9. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-491365-I/06) z dnia 12.01.2007 r. – w sprawie prac nad nowelizacją ustawy o funkcjach konsulów.

10. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-548579-VII/07) z dnia 15.01.2007 r. – w sprawie uniemożliwienia przedstawicielom Rzecznika rozmowy z Panią Marią S., była główną księgową spółek Marka Dochnała, na temat okoliczności zatrzymania jej przez policję i warunków pobytu w zakładzie karnym.
11. **Prezes Wyższego Urzędu Górniczego** (RPO-545954-VIII/06) z dnia 16.01.2007 r. – w sprawie potrzeby objęcia bezpośrednim nadzorem górniczym firm zewnętrznych wykonujących pracę w ruchu zakładów górniczych.
12. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-440136-III/06) z dnia 17.01.2007 r. – w sprawie zróżnicowanego terminu przedawnienia w odniesieniu do należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz zwrotu nadpłaconych składek.
13. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-537568-III/06) z dnia 17.01.2007 r. – w sprawie braku przepisów przejściowych dotyczących osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury w 2008 r. powodującego, że osoby te otrzymałyby niższe świadczenie, aniżeli ubezpieczeni przechodzący na emeryturę od 2009 r.
14. **Minister Budownictwa** (RPO-549187-V/07) z dnia 18.01.2007 r. – w sprawie najnowszej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów.
15. **Podlaski Kurator Oświaty** (RPO-548572-I/07) z dnia 18.01.2007 r. – w sprawie uzyskiwania przez nauczycieli zwolnienia od pracy na czas niezbędny do obchodzenia świąt.
16. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-523660-II/06) z dnia 19.01.2007 r. – w sprawie zakresu pomocy prawnej świadczonej przez radców prawnych.
17. **Minister Zdrowia** (RPO-548847-VIII/07) z dnia 19.01.207 r. – w sprawie wypowiedzi Ministra Zdrowia o potrzebie przeprowadzenia reformy w polskich szpitalach.
18. **Minister Zdrowia** (RPO-548443-VIII/07) z dnia 22.01.2007 r. – w sprawie zastrzeżeń lekarzy do sposobu wyliczenia przez NFZ kwoty na wzrost wynagrodzenia.
19. **Minister Zdrowia** (RPO-527434-VIII/06) z dnia 23.01.2007 r. – w sprawie migracji zarobkowej personelu medycznego.
20. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-390054-VIII/01) z dnia 23.01.2007 r. – w sprawie potrzeby

dostosowania do wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisów o rozwiązaniu stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym pracownikiem samorządowym.

21. **Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych** (RPO-548865-XI/07) z dnia 23.01.2007 r. – w sprawie potrzeby ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.
22. **Dyrektor Zarządzający Międzynarodowego Komitetu Paraolimpijskiego** (RPO-543548-I/06) z dnia 23.01.2007 r. – w sprawie uprawnienia do świadczenia pieniężnego dla byłych reprezentantów Polski w igrzyskach paraolimpijskich przed 1992 rokiem.
23. **Minister Zdrowia** (RPO-545486-X/06) z dnia 23.01.2007 r. – w sprawie niewystarczającej ilości i jakości posiłków w szpitalach.
24. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-538355-VI/06) z dnia 23.01.2007 r. – w sprawie trudności przedsiębiorców w egzekwowaniu należności z tytułu holowania i parkowania pojazdów.
25. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-544269-IV/06) z dnia 23.01.2007 r. – w sprawie wymogów nałożonych na strony w postępowaniu sądowym w sprawach gospodarczych.
26. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-322798-VII/04) z dnia 29.01.2007 r. – w sprawie zatrudniania więźniów.
27. **Minister Zdrowia** (RPO-546532-VIII/06) z dnia 29.01.2007 r. – w sprawie podstawy prawnej oraz zakresu przedmiotowego rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20.10.2005 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów.
28. **Szef Służby Celnej** (RPO-451191-IX/03) z dnia 29.01.2007 r. – w sprawie potrzeby podjęcia zdecydowanych działań zmierzających do wypełnienia luki prawnej w ustawie o Służbie Celnej w zakresie braku możliwości przywrócenia funkcjonariuszy celnych do służby oraz wypłaty wstrzymanej części wynagrodzenia.
29. **Prezes Państwowej Agencji Atomistyki** (RPO-547713-X/06) z dnia 31.01.2007 r. – w sprawie problemu przewozu nad terytorium Polski, przy wykorzystaniu transportu lotniczego, materiałów rozszczepialnych.
30. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-539146-VI/06) z dnia 2.02.2007 r. – w sprawie wykonywania zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego.

31. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-472486-VI/04) z dnia 2.02.2007 r. – w sprawie potrzeby wyłączenia z opodatkowania nieodpłatnego świadczenia pomocy prawnej osobom ubogim.
32. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-545822-III/06) z dnia 2.02.2007 r. – w sprawie potrzeby ustawowego uregulowania definicji „zamieszkania” w celu uniknięcia rozbieżnej praktyki stosowania przepisów o podleganiu ubezpieczeniu zdrowotnemu przez osoby czasowo przebywające na terenie państw trzecich.
33. **Minister Gospodarki** (RPO-531228-III/06) z dnia 2.02.2007 r. – w sprawie braku kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w sytuacji zawieszenia działalności gospodarczej.
34. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-498090-IX/05) z dnia 2.02.2007 r. – w sprawie opóźnień w wydaniu rozporządzenia dotyczącego rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej.
35. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-545969-I/06) z dnia 2.02.2007 r. – w sprawie utrudnionego dostępu do informacji publicznej.
36. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-547687-III/06) z dnia 5.02.2007 r. – w sprawie zasad podlegania ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby prowadzące działalność pozarolniczą, w tym działalność gospodarczą.
37. **Minister Finansów** (RPO-549874-VI/07) z dnia 5.02.2007 r. – w sprawie skarg obywateli związanych ze zniesieniem możliwości dokonywania opłaty skarbowej znakami opłaty skarbowej.
38. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-503394-VI/05) z dnia 7.02.2007 r. – w sprawie opodatkowania podatkiem od towarów i usług wynagrodzenia biegłych sądowych.
39. **Prezes Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej** (RPO-548324-IX/07) z dnia 10.02.2007 r. – w sprawie warunków służby żołnierzy w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Iraku.
40. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-491024-I/06) z dnia 10.02.2007 r. – w sprawie przedłużających się prac nad zmianą rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23.07.2004 r. w sprawie rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzorów dyplomów wydawanych przez uczelnie.
41. **Główny Inspektor Pracy** (RPO-550960-VIII/06) z dnia 12.02.2007 r. – w sprawie przestrzegania praw osób zatrudnionych w handlu.

42. **Główny Inspektor Ochrony Środowiska** (RPO-540784-X/06) z dnia 13.02.2007 r. – w sprawie rozbieżności przepisów rozporządzeń Ministra Środowiska.
43. **Minister Zdrowia** (RPO-551333-X/07) z dnia 13.02.2007 r. – w sprawie problemów poruszanych w artykułach prasowych dotyczących sytuacji w służbie zdrowia.
44. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-531295-IV/06) z dnia 14.02.2007 r. – w sprawie doręczeń pism procesowych dla komorników.
45. **Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego** (RPO-543449-V/06) z dnia 14.02.2007 r. – w sprawie zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
46. **Minister Zdrowia** (RPO-546682-X/07) z dnia 14.02.2007 r. – w sprawie trudności z uzyskaniem specjalizacji przez lekarzy.
47. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-548840-II/07) z dnia 15.02.2007 r. – w sprawie dostępu do akt postępowania przygotowawczego dla stron postępowania.
48. **Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej** (RPO-527001-IV/06) z dnia 16.02.2007 r. – w sprawie trudności we współdziałaniu Rzecznika Praw Obywatelskich z samorządem adwokackim w zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich.
49. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury** (RPO-550272-IX/07) z dnia 16.02.2007 r. – w sprawie przedłużających się prac legislacyjnych nad projektem ustawy o Straży Kolejowej.
50. **Minister Gospodarki** (RPO-542153-V/06) z dnia 19.02.2007 r. – w sprawie zasad finansowania przyłączenia do sieci gazowej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej.
51. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-548579-VII/07) z dnia 19.02.2007 r. – w sprawie warunków wykonywania kary pozbawienia wolności wobec kobiet w ciąży oraz matek z małymi dziećmi.
52. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-551342-III/07) z dnia 19.02.2007 r. – w sprawie emerytur pomostowych.
53. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-551681-VII/07) z dnia 20.02.2007 r. – w sprawie stosowania i wykonywania tymczasowego aresztowania.

54. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-548579-VII/07) z dnia 21.02.2007 r. – w sprawie konwojowania osób przez Policję.
55. **Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Komendanta Głównego Policji** (RPO-551675-II/07) z dnia 21.02.2007 r. – w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego bez względu na sytuację i zachowanie osób zatrzymanych.
56. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-548015-II/06) z dnia 22.02.2007 r. – w sprawie kompensaty przysługującej ofiarom niektórych przestępstw.
57. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-552094-I/07) z dnia 22.02.2007 r. – w sprawie danych ujawnionych w raporcie o Wojskowych Służbach Informacyjnych.
58. **Minister Środowiska** (RPO-513894-IV/05) z dnia 26.02.2007 r. – w sprawie konieczności wzmocnienia pozycji prawnej członków spółek wodnych.
59. **Komendant Główny Policji** (RPO-552608-I/07) z dnia 26.02.2007 r. – w sprawie zbierania przez funkcjonariuszy policji informacji o ekologach protestujących w obronie Doliny Rospudy.
60. **Minister Finansów** (RPO-547545-VI/06) z dnia 27.02.2007 r. – w sprawie zróżnicowanej kwalifikacji prawnopodatkowej sprzedaży miejsc postojowych znajdujących się w garażu budynków mieszkalnych.
61. **P.o. Szef Kancelarii Prezydenta RP** (RPO-534590-II/06) z dnia 27.02.2007 r. – w sprawie postępowania ułaskawieniowego.
62. **Minister Finansów** (RPO-530478-VI/06) z dnia 27.02.2007 r. – w sprawie przesłanek wprowadzenia warunków zwolnienia od podatku akcyzowego dla gazu płynnego.
63. **Minister Finansów** (RPO-489470-VI/04) z dnia 27.02.2007 r. – w sprawie zasad opodatkowania menedżerów.
64. **Minister Finansów** (RPO-551982-VI/07) z dnia 28.02.2007 r. – w sprawie problemów wynikających z opóźnionego publikowania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.
65. **Minister Zdrowia** (RPO-551634-X/07) z dnia 28.02.2007 r. – w sprawie określonych w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej obowiązków szpitala w razie śmierci pacjenta.

66. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-536745-IX/06) z dnia 1.03.2007 r. – w sprawie wątpliwości w zakresie stosowania przepisu dotyczącego wymiaru corocznego płatnego urlopu dodatkowego dla policjantów pełniących służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia.
67. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-518547-VIII/05) z dnia 5.03.2007 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia jasnych regulacji prawnych dotyczących prawa do świadczenia przedemerytalnego osób, które rozwiązały umowę o pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy.
68. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-544677-VI/06) z dnia 5.03.2007 r. – w sprawie przepisów ograniczających konkurencję na rynku usług pocztowych.
69. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-552730-X/07) z dnia 6.03.2007 r. – w sprawie implementacji dyrektywy Rady Unii Europejskiej dotyczącej statusu uchodźcy.
70. **Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców** (RPO-552731-X/07) z dnia 6.03.2007 r. – w sprawie publikacji prasowych dotyczących obywatela Kamerunu, Simona M.
71. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-540909-II/06) z dnia 6.03.2007 r. – w sprawie sposobu traktowania osób tymczasowo aresztowanych.
72. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-553186-III/07) z dnia 6.03.2007 r. – w sprawie pozycji prawnej dłużnika w toku postępowania egzekucyjnego w administracji, w którym wierzycielem jest ZUS.
73. **Minister Zdrowia** (RPO-548777-X/07) z dnia 8.03.2007 r. – w sprawie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej dla dzieci chorych na cukrzycę.
74. **Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-528594-VIII/06) z dnia 8.03.2007 r. – w sprawie pracowników północnokoreańskich świadczących pracę w Polsce.
75. **Przewodniczący Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP** (RPO-534151-IX/06) z dnia 9.03.2007 r. – w sprawie postulowanej zmiany przepisów regulujących prawo byłych żołnierzy batalionów budowlanych do bezpłatnych leków.

76. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-551621-VIII/07) z dnia 9.03.2007 r. – w sprawie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. „trzynastek”).
77. **Przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski** (RPO-541478-VIII/06) z dnia 12.03.2007 r. – w sprawie potrzeby utworzenia punktów bezpłatnej pomocy prawnej przy ośrodkach polskiego duszpasterstwa, dla Polaków pracujących za granicą.
78. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-482678-II/05) z dnia 12.03.2007 r. – w sprawie utrudnień w dostępie osób niepełnosprawnych do budynków sądów.
79. **Minister Skarbu Państwa** (RPO-542378-VIII/06) z dnia 13.03.2007 r. – w sprawie zwrotu nienależnie pobranej rekompensaty.
80. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-547812-II/06) z dnia 14.03.2007 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia obowiązku informowania pokrzywdzonych, na ich wniosek o przebiegu postępowania karnego oraz o wyroku sądowym.
81. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-549608-XI/07) z dnia 15.03.2007 r. – w sprawie sposobu obliczania dochodu rodziny wielodzietnej przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego.
82. **Szef Biura Ochrony Rządu** (RPO-553769-IX/07) z dnia 15.03.2007 r. – w sprawie zarzutów dyskryminacji funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu.
83. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-553708-IX/07) z dnia 15.03.2007 r. – w sprawie sytuacji żołnierzy polskich stacjonujących w Iraku.
84. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-551675-II/07) z dnia 15.03.2007 r. – w sprawie użycia przez funkcjonariuszy CBA środków przymusu wobec zatrzymanego w lutym 2007 r. ordynatora oddziału kardiologii szpitala MSWiA w Warszawie.
85. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-524252-III/06) z dnia 16.03.2007 r. – w sprawie potrzeby realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego z zakresu zabezpieczenia społecznego.
86. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-547814-I/06) z dnia 19.03.2007 r. – w sprawie konieczności wdrożenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

87. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-554359-I/06) z dnia 19.03.2007 r. – w sprawie potrzeby przyspieszenia ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy lustracyjnej.
88. **Minister Finansów, do wiadomości Ministra Skarbu Państwa** (RPO-519662-VI/05) z dnia 19.03.2007 r. – w sprawie umarzania zaległości podatkowych z tytułu sprzedaży akcji przez pracowników Banku Handlowego S.A.
89. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-476278-III/04) z dnia 19.03.2007 r. – w sprawie konieczności realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zmiany warunków wyboru ubezpieczenia społecznego przez rolników prowadzących działalność gospodarczą.
90. **Komendant Stołeczny Policji** (RPO-554470-II/07) z dnia 20.03.2007 r. – w sprawie potrzeby zbadania zasadności i legalności czynności podjętych przez Policję w trakcie zatrzymania syna pana Włodzimierza Cz.
91. **Wiceprezes Rady Ministrów – Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do Spraw Nadzoru Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-551342-III/07) z dnia 21.03.2007 r. – w sprawie emerytur pomostowych.
92. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-543561-VII/06) z dnia 21.03.2007 r. – w sprawie przepisu regulaminu zakładu karnego wprowadzającego zakaz posiadania w celi sprzętu audiowizualnego, komputerowego bądź innych przedmiotów.
93. **Minister Edukacji Narodowej, do wiadomości Prezesa Rady Ministrów** (RPO-554487-VIII/07) z dnia 22.03.2007 r. – w sprawie sporu zbiorowego między Związkiem Nauczycielstwa Polskiego a rządem.
94. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej, Komendant Główny Policji** (RPO-554706-VII/07) z dnia 23.03.2007 r. – w sprawie działań podejmowanych wobec osób nie powracających do zakładów karnych z udzielonych przepustek i przerw w odbywaniu kary pozbawienia wolności.
95. **Minister Finansów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego** (RPO-544677-VI/06) z dnia 23.03.2007 r. – w sprawie przepisów ograniczających konkurencją na rynku usług pocztowych.

96. **Prezydent RP, do wiadomości Marszałka Sejmu RP** (RPO-550273-I/07) z dnia 26.03.2007 r. – w sprawie kandydowania w wyborach do parlamentu osób prawomocnie skazanych za popełnienie przestępstwa.
97. **Minister Transportu** (RPO-536185-VI/06) z dnia 27.03.2007 r. – w sprawie przebiegu prac nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18.08.2003 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych pojazdów na drogach.
98. **Minister Zdrowia** (RPO-554753-X/07) z dnia 27.03.2007 r. – w sprawie szpitalnych oddziałów ratunkowych.
99. **Zastępca Prokuratora Generalnego** (RPO-541862-X/06) z dnia 27.03.2007 r. – w sprawie procederu nielegalnego wwozu na terytorium Polski odpadów z niektórych państw europejskich.
100. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-552094-I/07) z dnia 27.03.2007 r. – w sprawie danych ujawnionych w raporcie o Wojskowych Służbach Informacyjnych.
101. **Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-555334-VI/07) z dnia 29.03.2007 r. – w sprawie zwolnień z opłat abonamentowych.
102. **Minister Środowiska** (RPO-551904-X/07) z dnia 29.03.2007 r. – w sprawie opóźnień w realizacji programu „Natura 2000”.
103. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-518947-IX/05) z dnia 29.03.2007 r. – w sprawie zawieszenia wypłaty świadczenia emerytalnego dla policjanta.
104. **Główny Inspektor Farmaceutyczny, Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych** (RPO-529191-II/06) z dnia 30.03.2007 r. – w sprawie leków dostępnych na rynku, które mogą być wykorzystywane przez sprawców przestępstw do obezwładniania swoich ofiar.
105. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-549487-VIII/07) z dnia 2.04.2007 r. – w sprawie urlopów bibliotekarzy.
106. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-532845-IV/06) z dnia 2.04.2007 r. – w sprawie opłaty za skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

107. **Komendant Główny Policji** (RPO-555335-IX/07) z dnia 3.04.2007 r. – w sprawie artykułu prasowego dotyczącego praw policjantów.
108. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-554769-I/07) z dnia 4.04.2007 r. – w sprawie wypowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej na temat Związku Nauczycielstwa Polskiego.
109. **Minister Zdrowia** (RPO-555872-X/07) z dnia 5.04.2007 r. – w sprawie przestrzegania praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem.
110. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-554750-X/07) z dnia 5.04.2007 r. – w sprawie trudności z uzyskaniem potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby narodowości żydowskiej, będące niegdyś obywatelami polskimi.
111. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-529615-V/06) z dnia 5.04.2007 r. – w sprawie trybu wykonania ostatecznych decyzji o opróżnieniu lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych MSWiA.
112. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-550272-IX/07) z dnia 5.04.2007 r. – w sprawie prac legislacyjnych nad ustawą o Straży Kolejowej.
113. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-554849-I/07) z dnia 5.04.2007 r. – w sprawie utrudnionego dostępu do opieki konsularnej obywateli polskich przebywających w Irlandii i Wielkiej Brytanii, z uwagi na zbyt skąpą obsadę kadrową placówek konsularnych.
114. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-546726-VII/06) z dnia 11.04.2007 r. – w sprawie zasad udzielania zezwoleń na widzenie małoletnich dzieci z tymczasowo aresztowanymi rodzicami.
115. **Minister Finansów** (RPO-535813-II/06) z dnia 12.04.2007 r. – w sprawie potrzeby rozszerzenia możliwości uchylenia tajemnicy bankowej w postępowaniach w sprawach o niektóre wykroczenia.
116. **Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-554834-VIII/07) z dnia 12.04.2007 r. – w sprawie cudzoziemców pracujących nielegalnie w Polsce.

117. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-552633-I/07) z dnia 12.04.2007 r. – w sprawie statusu Wojskowej Akademii Technicznej.
118. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-556682-X/07) z dnia 16.04.2007 r. – w sprawie maturzystki chorej na cukrzycę.
119. **Minister Gospodarki, Główny Inspektor Pracy** (RPO-545954-VIII/06) z dnia 16.04.2007 r. – w sprawie raportu dotyczącego bezpieczeństwa pracy w kopalniach węgla kamiennego.
120. **Minister Zdrowia** (RPO-230517-VII/04) z dnia 17.04.2007 r. – w sprawie postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym.
121. **Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Główny Inspektor Pracy, do wiadomości Prezesa Zarządu Polskiego Radia S.A.** (RPO-556815-I/07) z dnia 17.04.2007 r. – w sprawie wypowiedzi wiceprezesa Polskiego Radia S.A., jakie miały być skierowane do zatrudnionych w tej instytucji dziennikarzy.
122. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-383896-XI/01) z dnia 18.04.2007 r. – w sprawie zasad przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych.
123. **Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO-544994-IX/06) z dnia 18.04.2006 r. – w sprawie niezgodności z obowiązującym prawem przepisów zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej.
124. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-541402-II/06) z dnia 18.04.2007 r. – w sprawie systemu rejestracji skarg obywateli na niewłaściwe traktowanie przez funkcjonariuszy Policji.
125. **Marszałek Sejmu, Minister Sprawiedliwości** (RPO-547814-I/07) z dnia 18.04.2007 r. – w sprawie niewykonanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
126. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-495652-VII/05) z dnia 19.04.2007 r. – w sprawie kary dyscyplinarnej dla osób tymczasowo aresztowanych, polegającej na zakazie dokonywania zakupu artykułów dopuszczonych do sprzedaży w areszcie śledczym.
127. **Minister Środowiska** (RPO-506395-IV/06) z dnia 20.04.2007 r. – w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych.

128. **Komendant Główny Policji** (RPO-555066-II/07) z dnia 24.04.2007 r. – w sprawie zapewnienia świadkom przestępstw skutecznej ochrony Policji.
129. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-549951-IV/07) z dnia 24.04.2007 r. – w sprawie możliwości rozliczenia nakładów poniesionych przez jednego z małżonków na wspólny majątek, po podziale majątku dorobkowego.
130. **Minister Środowiska** (RPO-548718-IV/07) z dnia 25.04.2007 r. – w sprawie problemów związanych z brakiem jasnego określenia kompetencji organów administracji publicznej odnośnie opłat związanych z ustanowieniem użytkowania górniczego.
131. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (RPO-557609-II/07) z dnia 26.04.2007 r. – w sprawie śmierci byłej posłanki SLD podczas przeszukania prowadzonego w jej domu przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
132. **Minister Finansów** (RPO-551363-VI/07) z dnia 27.04.2007 r. – w sprawie zasad pobierania kosztów egzekucyjnych.
133. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-557467-X/07) z dnia 27.04.2007 r. – w sprawie trudności, jakie napotykają cudzoziemcy polskiego pochodzenia z uzyskaniem lub odzyskaniem obywatelstwa polskiego oraz osiedleniem się w Polsce.
134. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-556185-III/07) z dnia 27.04.2007 r. – w sprawie nieprawidłowości występujących w ZUS w związku z wydawaniem osobom, których inwalidztwo wojenne wynika z działań podjętych w związku z udziałem w ruchu podziemnym lub partyzanckim oraz z pobytem w niewoli, w obozach koncentracyjnych lub w więzieniach za udział w tym ruchu, legitymacji osoby represjonowanej zamiast przysługującej im książki inwalidy wojennego.
135. **Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO-557602-III/07) z dnia 27.04.2007 r. – w sprawie projektowanego wyłączenia z kręgu beneficjentów ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i politycznych, osób które uczestniczyły w wojnie domowej w Hiszpanii w latach 1936-1939.

136. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-535035-IV/06) z dnia 2.05.2007 r. – w sprawie realizacji prawa do sądu przez osoby pozbawione wolności.
137. **Komendant Główny Policji** (RPO-552608-I/07) z dnia 4.05.2007 r. – w sprawie zbierania przez funkcjonariuszy Policji informacji o ekologach protestujących w obronie Doliny Rospudy (kontynuacja wystąpienia z dnia 26.02.2007 r.).
138. **Komendant Główny Policji** (RPO-556864-IX/07) z dnia 4.05.2007 r. – w sprawie informacji zawartych w artykule prasowym odnośnie odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji za popełnione przewinienia.
139. **Minister Finansów** (RPO-514676-VI/05) z dnia 7.05.2007 r. – w sprawie zasad opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci.
140. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-548769-IX/07) z dnia 8.05.2007 r. – w sprawie systemu motywacyjnego obowiązującego w Policji.
141. **Minister Finansów** (RPO-542997-VI/06) z dnia 10.05.2007 r. – w sprawie sytuacji podatkowej Polaków pracujących w Holandii.
142. **Minister Zdrowia** (RPO-558358-X/07) z dnia 10.05.2007 r. – w sprawie pomocy państwa dla osób niepełnosprawnych z porażeniem czterokończynowym.
143. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-558476-X/07) z dnia 10.05.2007 r. – w sprawie działań organów publicznych wobec obywatelki nigeryjskiej będącej ofiarą handlu ludźmi.
144. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-547813-II/07) z dnia 10.05.2007 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” oraz w sprawie konieczności poszerzenia ochrony praw dzieci będących ofiarami handlu ludźmi.
145. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-555672-IV/07) z dnia 11.05.2007 r. – w sprawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.03.2006 r. w sprawie egzekucji grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych.
146. **Ambasador RP w Dublinie** (RPO-558646-VIII/07) z dnia 11.05.2007 r. – w sprawie strajku polskich pracowników w Irlandii.

147. **Minister Budownictwa** (RPO-539128-V/06) z dnia 11.05.2007 r. – w sprawie przepisów określających zasady użytkowania miejsc postojowych urządzanych dla nowopowstających inwestycji.
148. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-558900-II/06) z dnia 14.05.2007 r. – w sprawie następstw orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
149. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-552925-I/079 z dnia 15.05.2007 r. – w sprawie wyłączenia dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego od udziału w rozstrzygnięciu w sprawie dotyczącej zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 18.10.2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.
150. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-552925-I/079 z dnia 15.05.2007 r. – w sprawie niezgodnego z Konstytucją ograniczenia dostępu do dokumentów IPN dla naukowców i dziennikarzy.
151. **Minister Zdrowia** (RPO-557192-X/07) z dnia 16.05.2007 r. – w sprawie oceny zasadności wprowadzania przez szpitale opłat dla rodziców przebywających przy dziecku w czasie jego hospitalizacji.
152. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-543561-VII/06) z dnia 17.05.2007 r. – w sprawie badania porządków wewnętrznych w jednostkach penitencjarnych.
153. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-544829-I/06) z dnia 21.05.2007 r. – w sprawie rekrutacji uczniów posiadających tzw. maturę międzynarodową na studia na Uniwersytecie Warszawskim w roku akademickim 2007/2008.
154. **Minister Sportu** (RPO-559231-X/07) z dnia 21.05.2007 r. – w sprawie pozbawienia osób nie posiadających obywatelstwa polskiego możliwości kontynuowania działalności handlowej na błoniach Stadionu Dziesięciolecia.
155. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-559232-I/07) z dnia 21.05.2007 r. – w sprawie elektronicznej rekrutacji do krakowskich przedszkoli.
156. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-557656-X/07) z dnia 22.05.2007 r. – w sprawie zakresu danych osobowych żądanych podczas rekrutacji do krakowskich przedszkoli.
157. **Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO-551879-IX/07) z dnia 22.05.2007 r. – w sprawie nierównego traktowania

funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie dostępu do kształcenia oraz nadmiernej ilości godzin w służbie.

158. **Minister Finansów** (RPO-538542-VI/06) z dnia 22.05.2007 r. – w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o podatku od spadków i darowizn w zakresie zwolnienia od podatku darowizn dokonywanych na cele charytatywne, w tym leczenie.
159. **Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej** (RPO-555326-I/07) z dnia 23.05.2007 r. – w sprawie nowelizacji zarządzenia Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej wprowadzającego ograniczenia obywateli w uzewnętrznianiu swoich przekonań religijnych.
160. **Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej** (RPO-523022-VI/06) z dnia 24.05.2007 r. – w sprawie skarg abonentów TP S.A. na przesyłanie przez Spółkę faktur zawierających rozliczenie zbiorcze.
161. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-538666-III/06) z dnia 24.05.2007 r. – w sprawie problemu nielegalnego prowadzenia placówek opieki całodobowej dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku.
162. **Komendant Główny Policji** (RPO-554741-VIII/07) z dnia 25.05.2007 r. – w sprawie „obozów pracy” działających na terenie Polski.
163. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-556515-III/07) z dnia 25.05.2007 r. – w sprawie uprawnień emerytalnych nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych.
164. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-541177-II/06) z dnia 25.05.2007 r. – w sprawie handlu dziećmi w celu nielegalnej adopcji.
165. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-500684-IV/05) z dnia 25.05.2007 r. – w sprawie wadliwej regulacji prawnej dotyczącej wywłaszczania nieruchomości.
166. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-553109-IV/07) z dnia 25.05.2007 r. – w sprawie procedury uzyskania danych osobowych strony postępowania cywilnego o opublikowanie sprostowania lub odpowiedzi na podstawie Prawa prasowego.
167. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-491024-I/06) z dnia 28.05.2007 r. – w sprawie prac nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23.07.2004 r. w sprawie rodzajów dyplomów i tytułów

zawodowych oraz wzorów dyplomów wydawanych przez uczelnie.

168. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-406771-V/07) z dnia 28.05.2007 r. – w sprawie przymusowego wykwaterowania z lokali mieszkalnych pozostających w zasobach WAM.
169. **Minister Transportu** (RPO-539875-VI/06) z dnia 29.05.2007 r. – w sprawie braku regulacji prawnych kształtujących uprawnienia właściciela pojazdu do ponownej rejestracji pojazdu, wcześniej wyrejestrowanego w Polsce i zarejestrowanego za granicą.
170. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-445104-IV/03) z dnia 29.05.2007 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia możliwości żądania odsetek od kosztów postępowania, które nie zostały opłacone w terminie.
171. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-558120-III/07) z dnia 29.05.2007 r. – w sprawie dochodzenia przez ZUS zasądzonych kwot tytułem zwrotu kosztów procesowych od emerytów i rencistów.
172. **Ombudsman Irlandii** (RPO-558646-VIII/07) z dnia 29.05.2007 r. – w sprawie strajku polskich pracowników w Irlandii.
173. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-514354-IX/07) z dnia 29.05.2007 r. – w sprawie zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją rozporządzenia w sprawie przeszkolenia zawodowego strażaków Państwowej Straży Pożarnej.
174. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-560091-I/07) z dnia 29.05.2007 r. – w sprawie wypowiedzi Ministra Edukacji Narodowej podczas Marszu dla Życia i Rodziny.
175. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-551628-IX/07) z dnia 30.05.2007 r. – w sprawie zasad przyznawania zwrotu kosztów dojazdu policjantom, określonym w decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji.
176. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-556485-II/07) z dnia 31.05.2007 r. – w sprawie potrzeby podjęcia działań dotyczących zmian zakresu immunitetu parlamentarnego i sędziowskiego.
177. **Komendant Główny Policji** (RPO-555788-II/079) z dnia 31.05.2007 r. – w sprawie zbierania szczegółowych danych przez Policję o osobach legitymowanych.
178. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-554323-IX/07) z dnia 31.05.2007 r. – w sprawie przepisów

uniemożliwiających pełnienie służby w Policji osobom zakażonym wirusem HIV i chorym na AIDS.

179. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-555765-VI/07) z dnia 31.05.2007 r. – w sprawie wysokich kosztów uzyskania przez osoby niepełnosprawne uprawnień do kierowania pojazdem mechanicznym.
180. **Minister Transportu** (RPO-559829-I/07) z dnia 4.06.2007 r. – w sprawie uprawnień studentów do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
181. **Komendant Główny Policji** (RPO-560097-I/07) z dnia 4.06.2007 r. – w sprawie prowadzonych przez Policję czynności służbowych wobec osób o orientacji homoseksualnej.
182. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych** (RPO-560074-X/07) z dnia 5.06.2007 r. – w sprawie umożliwienia osobom niepełnosprawnym przebywania w obiektach użyteczności publicznej z psem towarzyszącym.
183. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-554322-II/06) z dnia 6.06.2007 r. – w sprawie funkcjonowania tzw. sądów 24-godzinnych.
184. **Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej Sejmowej do spraw zmian w kodyfikacjach** (RPO-560976-III/07) z dnia 13.06.2007 r. – w sprawie postulatów pracowników zatrudnionych w handlu.
185. **Minister Finansów** (RPO-551880-IX/07) z dnia 13.06.2007 r. – w sprawie projektu ustawy konsolidacyjnej o Krajowej Administracji Skarbowej.
186. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-560442-I/07) z dnia 13.06.2007 r. – w sprawie oświadczeń lustracyjnych.
187. **Minister Transportu, do wiadomości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej** (RPO-554170-VI/07) z dnia 14.06.2007 r. – w sprawie nieudzielania przez operatorów telefonii komórkowej informacji społecznym organizacjom ratowniczym TOPR, GOPR i WOPR o lokalizacji osób zaginionych.
188. **Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP, Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP** (RPO-551681-VII/07) z dnia 18.06.2007 r. – w sprawie stosowania i wykonywania tymczasowego aresztowania.

189. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-559956-I/06) z dnia 18.06.2007 r. – w sprawie zgromadzeń organizowanych na terenie uczelni.
190. **Komendant Główny Policji** (RPO-547630-II/06) z dnia 19.06.2007 r. – w sprawie braku przepisów regulujących zasady zapewnienia pożywienia osobie zatrzymanej w przypadku przedłużających się czynności procesowych.
191. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-561634-I/07) z dnia 20.06.2007 r. – w sprawie informacji dotyczących możliwości nieuprawnionego przekazania przedstawicielom mediów tzw. „listy 500”.
192. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendant Stołeczny Policji** (RPO-561619-II/079 z dnia 20.06.2007 r. – w sprawie przebiegu i skutków interwencji sił porządkowych podjętej podczas demonstracji pielęgniarek przed gmachem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
193. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-560527-I/07) z dnia 20.06.2007 r. – w sprawie pobrania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne dokumentacji medycznej pacjentów jednego z warszawskich szpitali.
194. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-552919-I/07) z dnia 21.06.2007 r. – w sprawie Raportu o żołnierzach i pracownikach Wojskowych Służb Informacyjnych.
195. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-561635-I/07) z dnia 21.06.2007 r. – w sprawie sytuacji sióstr zakonnych znajdujących się w domu zakonnym betanek w Kazimierzu Dolnym.
196. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-561467-III/07) z dnia 21.06.2007 r. – w sprawie niezgodnej z obowiązującymi przepisami praktyki ograniczania wysokości kwoty zasiłku pogrzebowego.
197. **Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych** (RPO-561651-III/07) z dnia 21.06.2007 r. – w sprawie zatrudniania osób niepełnosprawnych.
198. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-524946-III/06) z dnia 22.06.2007 r. – w sprawie ustalania wysokości emerytury w miejsce renty z tytułu niezdolności do pracy.
199. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-547814-I/06) z dnia 25.06.2007 r. – w sprawie niewykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

200. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-559455-I/07) z dnia 25.06.2007 r. – w sprawie możliwości zorganizowania debaty sejmowej na temat sytuacji i problemów osób homoseksualnych w Polsce.
201. **Prezes Stowarzyszenia „Kampania Przeciw Homofobii”, do wiadomości Marszałka Sejmu RP** (RPO-560530-I/07) z dnia 25.06.2007 r. – w sprawie przechowywanych w zasobach archiwalnych IPN materiałów operacyjnych akcji „Hiacynt”.
202. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-538977-VI/06) z dnia 28.06.2007 r. – w sprawie problemu opodatkowania pomocy finansowej świadczonej osobom ubogim.
203. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-562342-I/07) z dnia 28.06.2007 r. – w sprawie konieczności pilnej nowelizacji ustawy z dnia 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (ustawy lustracyjnej).
204. **Minister Finansów** (RPO-555919-I/07) z dnia 28.06.2007 r. – w sprawie trybu postępowania dyscyplinarnego wobec biegłych rewidentów.
205. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-527889-III/06) z dnia 28.06.2007 r. – w sprawie zasad wygaszania stosunków pracy w związku z przeprowadzaną reformą administracji publicznej.
206. **Prezes Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich** (RPO-562387-I/07) z dnia 28.06.2007 r. – w sprawie publikacji prasowych dotyczących listu zakonnic ze zgromadzenia betanek z domu zakonnego w Kazimierzu nad Wisłą i dziennikarskiego przecieku tzw. „listy 500”.
207. **Komendant Główny Policji** (RPO-559815-II/07) z dnia 2.07.2007 r. – w sprawie działań Policji w sprawach dotyczących przerywania ciąży, polegających na przeprowadzaniu interwencji w gabinetach lekarskich.
208. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-561484-VII/07) z dnia 2.07.2007 r. – w sprawie warunków funkcjonowania więziennej służby zdrowia.
209. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-453872-II/03) z dnia 3.07.2007 r. – w sprawie praktyki stosowania tzw. zakazu zbliżania się oskarżonego do pokrzywdzonego.
210. **Komendant Główny Policji** (RPO-526078-II/06) z dnia 4.07.2006 r. – w sprawie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach.

211. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-544990-IV/06) z dnia 5.07.2007 r. – w sprawie bezpłatnej pomocy prawnej.
212. **Minister Budownictwa** (RPO-562607-V/07) z dnia 5.07.2007 r. – w sprawie potrzeby zapewnienia ochrony interesów klientów firm deweloperskich.
213. **Prezydent RP** (RPO-562822-I/07) z dnia 5.07.2007 r. - w sprawie nowelizacji z dnia 29.06.2007 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
214. **Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** (RPO-547814-I/06) z dnia 6.07.2007 r. – w sprawie niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
215. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-551707-VIII/07) z dnia 9.07.2007 r. – w sprawie prawa do zasiłku dla bezrobotnych dla osób, które będąc poborowymi pełniły służbę w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych.
216. **Ministra Finansów** (RPO-547640-VI/07) z dnia 9.07.2007 r. – w sprawie ujawniania informacji stanowiących tajemnicę skarbową.
217. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-428351-V/07) z dnia 11.07.2007 r. – w sprawie zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych z tytułu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej.
218. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-557037-I/07) z dnia 11.07.2007 r. – w sprawie ochrony danych osobowych w ramach procesu cywilnego.
219. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-561595-VIII/07) z dnia 12.07.2007 r. – w sprawie obliczania wynagrodzenia nauczycieli za przeprowadzenie ustnych egzaminów maturalnych.
220. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-534718-IV/06) z dnia 12.07.2007 r. – w sprawie nierówności poziomu ochrony prawnej wynagrodzeń za pracę i świadczeń emerytalno-rentowych w zakresie regulacji egzekucji świadczeń pieniężnych.
221. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-560090-IX/07) z dnia 12.07.2007 r. – w sprawie niewłaściwego postępowania Zastępcy Komendanta COSSW wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej – słuchaczy kursów.
222. **Naczelnny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej** (RPO-563418-X/07) z dnia 12.07.2007 r. – w sprawie odpowiedzialności

zawodowej lekarzy, w związku z incydentami mającymi miejsce podczas akcji protestacyjnej.

223. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-563290-I/07) z dnia 13.07.2007 r. – w sprawie braku zgodnego z Konstytucją RP, ustawowego wzorca oświadczenia lustracyjnego.
224. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-406771-V/07) z dnia 13.07.2007 r. – w sprawie luki w przepisach prawa, która uniemożliwia przyznawanie w wyrokach eksmisyjnych uprawnień do lokalu socjalnego wobec osób zamieszkałych w lokalach pozostających w zasobach WAM, w przypadku gdy z powództwem występuje żołnierz zawodowy.
225. **Marszałek Sejmu RP, do wiadomości Marszałka Senatu RP** (RPO-563120-I/07) z dnia 14.07.2007 r. – w sprawie propozycji zorganizowania debaty mającej na celu polepszenie poszanowania przez władze państwowe praw człowieka w Polsce.
226. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-563413-I/07) z dnia 17.07.2007 r. – w sprawie przedłużającej się procedury postępowania z pracami legislacyjnymi nad projektami zgłoszonymi z inicjatywy obywatelskiej.
227. **Prezes Rady Ministrów, do wiadomości Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego** (RPO-561125-II/07) z 17.07.2007 r. – w sprawie przepisów dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego.
228. **Minister Zdrowia** (RPO-559740-X/07) z dnia 18.07.2007 r. – w sprawie przepisu ustawy Prawo farmaceutyczne umożliwiającego dopuszczenie do obrotu leków nieposiadających pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, nawet gdy w Polsce istnieją ich odpowiedniki.
229. **Komendant Główny Policji** (RPO-562850-II/07) z dnia 18.07.2007 r. – w sprawie informacji prasowych o przypadkach inwigilowania przez Policję pielęgniarek protestujących przed Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.
230. **Minister Finansów** (RPO-535565-VI/06) z dnia 19.07.2007 r. – w sprawie zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych odszkodowań otrzymanych na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.
231. **Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego** (RPO-563933-II/07) z dnia 19.07.2007 r. – w sprawie przeprowadzonej przez

funkcjonariuszy CBA prowokacji dotyczącej zmiany charakteru gruntów rolnych.

232. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-474868-XI/07) z dnia 23.07.2007 r. – 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.
233. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-564289-XI/07) z dnia 24.07.2007 r. – w sprawie odmowy przyjęcia do gimnazjum chłopca cierpiącego na hemofilię.
234. **Minister Zdrowia** (RPO-555872-X/07) z dnia 24.07.2007 r. – w sprawie pobierania przez publiczne szpitale od pacjentek oddziałów położniczych opłat, które nie znajdują umocowania w obowiązujących przepisach prawa.
235. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-563683-I/07) z dnia 24.07.2007 r. – w sprawie odmowy wyznaczenia dodatkowego terminu egzaminu na aplikację radcowską osobie należącej do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego.
236. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-564111-X/07) z dnia 24.07.2007 r. – w sprawie ograniczenia praw pacjentów w wyniku trwających protestów pracowników medycznych.
237. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-527889-III/06) z dnia 25.07.2007 r. – w sprawie problemu posługiwania się konstrukcją wygaśnięcia stosunku pracy przy reformowaniu administracji publicznej.
238. **Wiceprezes Rady Ministrów – Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do Spraw Nadzoru Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-564027-III/07) z dnia 25.07.2007 r. – w sprawie pakietu ustaw emerytalnych.
239. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-563151-I/07) z 25.07.2007 r. – w sprawie wprowadzenia obowiązkowych strojów jednolitych w szkołach podstawowych i gimnazjach („mundurków”).
240. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-533352-XI/06) z 25.07.2007 r. – w sprawie problemu umieszczania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w szpitalach psychiatrycznych.
241. **Prokurator Krajowy** (RPO-564026-II/07) z dnia 25.07.2007 r. – w sprawie opisywanych przez środki masowego przekazu przypadków odmowy udzielenia pomocy przez strajkujących lekarzy osobom znajdującym się w położeniu grożącym bezpośrednim

niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu.

242. **Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego** (RPO-564712-I/07) z dnia 30.07.2007 r. – w sprawie przewozu osób niepełnosprawnych przez przewoźników lotniczych.
243. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-428774-V/03) z dnia 31.07.2007 r. – w sprawie braku przepisów regulujących działalność zrzeczeń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego.
244. **Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** (RPO-555334-VI/07) z dnia 31.07.2007 r. – w sprawie zwolnień z opłat abonamentowych.
245. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-549375-III/07) z dnia 1.08.2007 r. – w sprawie potrzeby przywrócenia regulacji prawnej stwarzającej podstawy do pozbawienia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych albo do takich świadczeń w wyższym wymiarze osób, które wywołały przestępstwem umyślnym okoliczności powstania tego prawa.
246. **Minister Budownictwa** (RPO-534593-IV/06) z dnia 2.08.2007 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia środka zaskarżenia od postanowienia w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych.
247. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-308964-VIII/99) z dnia 3.08.2007 r. – w sprawie wypłaty rent wyrównawczych w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową w przypadku likwidacji lub upadłości zakładu pracy.
248. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-563156-II/07) z dnia 3.08.2007 r. – w sprawie działań organów prokuratury związanych z apelem Stowarzyszenia Prokuratorów RP o nieuleganie przez prokuratorów naciskom politycznym oraz o zachowanie przez nich apolityczności i niezależności.
249. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-565316-X/07) z dnia 3.08.2007 r. – w sprawie nieprawidłowości przy wydawaniu wiz w konsulacie RP we Lwowie.
250. **Minister Zdrowia** (RPO-563259-X/07) z dnia 3.08.2007 r. – w sprawie odmowy refundacji przez NFZ wózka inwalidzkiego aluminiowego (lekkiego).
251. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-541353-III/06) z dnia 3.08.2007 r. – w sprawie niesprawiedliwego zróżnicowania uprawnień do odprawy pośmiertnej.

252. **Minister Finansów** (RPO-562574-IX/07) z dnia 6.08.2007 r. – w sprawie obowiązku zwrotu równowartości składników umundurowania przed upływem okresu, na jaki zostało wydane.
253. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-512517-V/05) z dnia 6.08.2007 r. – w sprawie potrzeby ustawowego uregulowania kwestii podziału spółdzielni.
254. **Minister Zdrowia** (RPO-564201-X/07) z dnia 6.08.2007 r. – w sprawie uciezek z zakładów psychiatrycznych przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających.
255. **Minister Budownictwa** (RPO-500684-IV/05) z dnia 6.08.2007 r. – w sprawie regulacji prawnej dotyczącej wywłaszczania nieruchomości.
256. **Prokurator Krajowy** (RPO-565007-II/07) z dnia 6.08.2007 r. – w sprawie przypadków stwierdzenia u noworodków ponad 1 promila alkoholu we krwi.
257. **Minister Budownictwa, Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury** (RPO-564282-V/07) z dnia 7.08.2007 r. – w sprawie zbyt krótkiej vacatio legis ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw.
258. **Minister Rozwoju Regionalnego** (RPO-560674-VI/07) z dnia 7.08.2007 r. – w sprawie procedur obowiązujących przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie projektów inwestycyjnych ze środków unijnych.
259. **Minister Budownictwa** (RPO-525228-X/07) z dnia 7.08.2007 r. – w sprawie nieprecyzyjnej ustawowej definicji przyłącza kanalizacyjnego.
260. **Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej** (RPO-565332-III/07) z dnia 8.08.2007 r. – w sprawie konsekwencji zaniechania wypełniania zaświadczeń przez lekarzy biorących udział w akcji protestacyjnej.
261. **Komendant Główny Policji** (RPO-529191-II/06) z dnia 10.08.2007 r. – w sprawie stosowania przez sprawców przestępstw substancji psychoaktywnych mających na celu doprowadzenie swoich ofiar m.in. do utraty przytomności.
262. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-553747-IV/07) z dnia 13.08.2007 r. – w sprawie braku upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w drodze rozporządzenia wzorów wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

263. **Minister Skarbu Państwa** (RPO-376474-IV/01) z dnia 13.08.2007 r. – w sprawie opóźnień w uruchomieniu wypłat rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa.
264. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-560232-V/07) z dnia 13.08.2007 r. – w sprawie rozwiązań przyjętych w znowelizowanej ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.
265. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-564015-III/07) z dnia 13.08.2007 r. – w sprawie wydłużonych okresów oczekiwania na badania przez lekarzy orzeczników ZUS.
266. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-560436-II/07) z dnia 14.08.2007 r. – w sprawie praktyki stosowania wobec obywateli polskich europejskiego nakazu aresztowania.
267. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-538666-III/06) z dnia 14.08.2007 r. – w sprawie problemu nielegalnego prowadzenia placówek opieki całodobowej dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku.
268. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu** (RPO-559829-I/07) z dnia 6.08.2007 r. – w sprawie uprawnień studentów do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
269. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-563130-I/07) z dnia 20.08.2007 r. – w sprawie trybu odwoływania ławników.
270. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-566957-X/07) z dnia 21.08.2007 r. – w sprawie wymiany dowodów osobistych.
271. **Minister Środowiska** (RPO-538505-X/06) z dnia 21.08.2007 r. – w sprawie przebiegu prac nad wydaniem rozporządzenia na podstawie art. 222 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska.
272. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-555871-IV/07) z dnia 22.08.2007 r. – w sprawie braku upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w drodze rozporządzenia wymogów warunkujących przyznanie płatności zwierzęcych.
273. **Minister Zdrowia** (RPO-565686-X/07) z dnia 22.08.2007 r.- w sprawie sytuacji osób chorych na stwardnienie rozsiane.
274. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-563617-X/07) z dnia 23.08.2007 r. – w sprawie niezgodnych z Konstytucją kryteriów dla kandydatów do Nauczycielskich Kolegiów Języków Obcych.
275. **Prezes Wyższego Urzędu Górniczego** (RPO-545954-VIII/06) z dnia 24.08.2007 r. – w sprawie wypadku w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba” w Rudzie Śląskiej.

276. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-565318-IV/07) z dnia 28.08.2007 r. – w sprawie problemu odzyskiwania przez obywateli niemieckich nieruchomości położonych na obszarach tzw. Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska.
277. **Komendant Główny Policji** (RPO-567906-II/07) z dnia 30.08.2007 r. – w sprawie podsłuchów.
278. **Prokurator Okręgowy w Warszawie** (RPO-567949-II/07) z dnia 30.08.2007 r. – w sprawie zatrzymania byłego Prokuratora Krajowego i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, byłego Komendanta Głównego Policji oraz Prezesa PZU S.A.
279. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-568089-I/07) z dnia 1.09.2007 r. – w sprawie rad rodziców w szkołach publicznych.
280. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-496786-II/05) z dnia 3.09.2007 r. – w sprawie kontroli operacyjnej rozmów telefonicznych.
281. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-548554-I/07) z dnia 3.09.2007 r. – w sprawie realizacji przez obywateli prawa do informacji publicznej.
282. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-568110-I/07) z dnia 4.09.2007 r. – w sprawie nauki religii w szkołach.
283. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-515967-VII/05) z dnia 5.09.2007 r. – w sprawie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych.
284. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-474052-III/04) z dnia 6.09.2007 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia w przepisach definicji rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem.
285. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-557670-IX) z dnia 10.09.2007 r. – w sprawie niewydawania legitymacji emerytarcystry policyjnego osobom uprawnionym do policyjnej renty rodzinnej.
286. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-565934-I/07) z dnia 10.09.2007 r. – w sprawie różnego sposobu uregulowania w przepisach spraw stypendiów doktoranckich.
287. **Minister Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia Republiki Irlandii, Prezes Trybunału ds. Równości Republiki Irlandii** (RPO-558646-VIII/07) z dnia 10.09.2007 r. – w sprawie naruszeń praw pracowniczych Polaków pracujących w Irlandii.

288. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-566243-X/07) z dnia 11.09.2007 r. – w sprawie wspólnej z Ombudsmanem Ukrainy wizytacji przejścia granicznego między Polską a Ukrainą w Medyce.
289. **Minister Budownictwa** (RPO-428774-V/03) z dnia 11.09.2007 r. – w sprawie braku przepisów regulujących działalność zrzeczeń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Praw lokalowego.
290. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-383896-IV/01) z dnia 13.09.2007 r. – w sprawie zasad przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych.
291. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-521164-III/05) z dnia 17.09.2007 r. – w sprawie osób, które ze względu na konieczność zapewnienia opieki niepełnosprawnym dorosłym członkom ich rodzin rezygnują z pracy zawodowej i nie posiadają prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne.
292. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-568486-I/07) z dnia 17.09.2007 r. – 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.
293. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-554323-IX/07) z dnia 17.09.2007 r. – w sprawie przepisów uniemożliwiających pełnienie służby w Policji osobom zakażonym wirusem HIV i chorym na AIDS.
294. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-555340-III/07) z dnia 17.09.2007 r. – w sprawie wyników kontroli NIK wykonywania przez gminy zadań wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.
295. **Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej** (RPO-564695-I/07) z dnia 18.09.2007 r. – w sprawie przepisów uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej nr 22/2005 z dnia 3.09.2005 r.: Regulamin aplikacji adwokackiej.
296. **Prezydent RP** (RPO-568818-I/07) z dnia 19.09.2007 r. – w sprawie konstytucyjnej prerogatywy powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.
297. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-569280-I/07) z dnia 20.09.2007 r. – w sprawie utrudnień w realizacji konstytucyjnego prawa do udziału w głosowaniu obywateli polskich przebywających za granicą, w szczególności w Wielkiej Brytanii i Irlandii.

298. **Komendant Główny Policji** (RPO-569284-IX/07) z dnia 21.09.2007 r.
– w sprawie informacji prasowych wskazujących na trudną sytuację finansową Policji uniemożliwiającą m.in. wypłatę odpraw dla wszystkich uprawnionych policjantów.
299. **Komendant Główny Policji** (RPO-552897-IX/07) z dnia 21.09.2007 r.
– w sprawie nieprawidłowości w trakcie postępowania dyscyplinarnego w Komendzie Miejskiej Policji oraz naruszenia obowiązku przestrzegania zasad etyki zawodowej policjanta.
300. **Minister Budownictwa** (RPO-562954-V/07) z dnia 24.09.2007 r. – w sprawie sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej wielomieszkaniowy budynek mieszkalny.
301. **Komendant Główny Policji** (RPO-555066-II/07) z dnia 24.09.2007 r.
– w sprawie zapewnienia świadkom przestępstw skutecznej ochrony Policji.
302. **Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego** (RPO-563933-II/07) z dnia 25.09.2007 r. – w sprawie przeprowadzonej przez funkcjonariuszy CBA prowokacji dotyczącej zmiany charakteru gruntów rolnych.
303. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-568816-I/07) z dnia 26.09.2007 r. – w sprawie lekcji religii dla uczniów należących do innych kościołów i związków wyznaniowych niż Kościół rzymskokatolicki.
304. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-569167-X/07) z dnia 26.09.2007 r. – w sprawie trudności, na jakie napotykały obywatele polscy zamieszkali za granicą, w związku z ustawowym obowiązkiem wymiany dowodów osobistych.
305. **Główny Lekarz Weterynarii** (RPO-569019-X/07) z dnia 26.09.2007 r.
– w sprawie informacji prasowych o procederze skupowania chorych krów do uboju w celu wprowadzenia mięsa tych zwierząt na rynek spożywczy.
306. **Minister Środowiska** (RPO-565317-IV/07) z dnia 28.09.2007 r. – w sprawie stanu bezpieczeństwa zapory we Włocławku.
307. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-562390-IX/07) z dnia 1.10.2007 r.
– sprawie braku zróżnicowania wysokości zasiłku przyznawanego żołnierzowi zasadniczej służby wojskowej posiadającemu na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny.
308. **Minister Budownictwa** (RPO-560232-V/07) z dnia 01.10.2007 r. – w sprawie rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 14.06.2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

309. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-570108-I/07) z dnia 03.10.2007 r. – w sprawie nadmiernego obciążenia uczniów tornistrami i plecakami.
310. **Minister Rozwoju Regionalnego** (RPO-563977-X/07) z dnia 04.10.2007 r. – w sprawie dalszego funkcjonowania jednej z poradni lekarskich w dotychczasowym lokalu w centrum Warszawy.
311. **Minister Gospodarki** (RPO-564314-I/07) z dnia 09.10.2007 r. – w sprawie opłat związanych z odbywaniem aplikacji przygotowującej do zdobycia zawodu rzeczownika patentowego.
312. **Minister Zdrowia** (RPO-570368-X/07) z dnia 09.10.2007 r. – w sprawie opieki paliatywno-hospicyjnej nad dziećmi.
313. **Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego** (RPO-570839-I/07) z dnia 12.10.2007 r. – w sprawie dostępu Centralnego Biura Antykorupcyjnego do bazy danych ZUS.
314. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-570919-III/07) z dnia 15.10.2007 r. – w sprawie ubezpieczenia funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu od następstw nieszczęśliwych wypadków.
315. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-555788-II/07) z dnia 15.10.2007 r. – w sprawie zbierania szczegółowych danych przez Policję o osobach legitymowanych.
316. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-570273-I/07) z dnia 15.10.2007 r. – w sprawie przepisów ustawy z dnia 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.
317. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-478004-III/04) z dnia 17.10.2007 r. – w sprawie przepisów regulujących tryb postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli.
318. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-549951-IV/07) z dnia 18.10.2007 r. – w sprawie możliwości rozliczenia nakładów poniesionych przez jednego z małżonków na wspólny majątek, po podziale majątku dorobkowego.
319. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-570290-IX/07) z dnia 19.10.2007 r. – w sprawie braku możliwości skorzystania przez emerytów i rencistów wojskowych z dopłaty do kosztów zorganizowanego wypoczynku zagranicznego.
320. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-570717-I/07) z dnia 22.10.2007 r. – w sprawie przepisów pozwalających na instalowanie w placówkach oświatowych mikrofonów

umożliwiających rejestrację prywatnych rozmów uczniów i nauczycieli.

321. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-560976-III/07) z 25.10.2007 r. – w sprawie zakazu pracy w święta dla pracowników zatrudnionych w placówkach handlowych.
322. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** (RPO-571999-I/07) z dnia 29.10.2007 r. – w sprawie braku aktualnych podręczników pisanych językiem Brail'a.
323. **Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej** (RPO-572441-I/07) z dnia 31.10.2007 r. – w sprawie sposobu organizowania i przeprowadzania wyborów w Polsce i poza granicami kraju.
324. **Generalny Inspektor Inspekcji Handlowej** (RPO-571754-I/07) z dnia 06.11.2007 r. – w sprawie umieszczania na okładkach zeszytów postaci zwierząt przedstawionych w drastyczny sposób.
325. **Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych** (RPO-568830-I/07) z dnia 08.11.2007 r. – w sprawie odznaczeń dla kombatantów – byłych żołnierzy Armii Krajowej.
326. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-573288-I/07) z dnia 08.11.2007 r. – w sprawie publikacji opracowywanej przez historyków Instytutu Pamięci Narodowej.
327. **Naczelny Prokurator Wojskowy** (RPO-572552-II/07) z dnia 14.11.2007 r. – w sprawie zatrzymania i aresztowania zastępcy dowódcy 1 Brygady Lotnictwa Taktycznego w Świdwinie.
328. **Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej** (RPO-573943-IX/07) z dnia 19.11.2007 r. – w sprawie sposobu zatrzymania żołnierzy z Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie.
329. **Minister Infrastruktury** (RPO-564731-X/07) z dnia 21.11.2007 r. – w sprawie braku możliwości zmniejszenia opłat za przejazd autostradą w przypadku prowadzenia prac remontowych powodujących istotne utrudnienia w ruchu pojazdów samochodowych.
330. **Minister Infrastruktury** (RPO-573766-V/07) z dnia 22.11.2007 r. – w sprawie formy zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.
331. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-571203-IV/07) z dnia 22.11.2007 r. – w sprawie nieprawidłowej regulacji dotyczącej wpisywania nazwisk osób do ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym.

332. **Minister Zdrowia** (RPO-574200-X/07) z dnia 22.11.2007 r. – w sprawie społecznego zaniepokojenia związanego z ciężkimi zachorowaniami na sepsę.
333. **Minister Finansów** (RPO-571970-VI/07) z dnia 22.11.2007 r. – w sprawie braku informacji o zwolnieniu z podatku od czynności cywilnoprawnej przysługującym osobom niepełnosprawnym.
334. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-570841-III/07) z dnia 23.11.2007 r. – w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników sądów i prokuratury.
335. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-569349-III/07) z 23.11.2007 r. – w sprawie sposobu obliczenia dochodu rodziny uprawniającego do zaliczki alimentacyjnej.
336. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-559255-I/07) z dnia 26.11.2007 r. – w sprawie problemów w realizacji wolności zgromadzeń.
337. **Minister Finansów** (RPO-574183-VI/07) z dnia 26.11.2007 r. – w sprawie braku możliwości korzystania z ulgi z tytułu wychowywania dzieci przez podatników korzystających ze zryczałtowanych form opodatkowania oraz z opodatkowania stawką liniową.
338. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-573703-III/07) z dnia 26.11.2007 r. – w sprawie braku przepisów wskazujących podmiot uprawniony do ustalania prawa nauczycieli do nauczania przedmiotów zbliżonych do kierunku ukończonych studiów.
339. **Minister Środowiska** (RPO-572578-X/07) z dnia 26.11.2007 r. – w sprawie konieczności wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia dotyczącego krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.
340. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-569949-I/07) z dnia 26.11.2007 r. – w sprawie wymagania od uczestników badań klinicznych wyrażenia zgody na przekazanie ich danych osobowych do innych krajów.
341. **Minister Zdrowia** (RPO-573357-X/07) z dnia 26.11.2007 r. – w sprawie zagrożeń w zakresie zabezpieczenia opieki zdrowotnej w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w szczególności w szpitalach.
342. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-570179-IV/07) z 27.11.2007 r. – w sprawie kryteriów przyznawania pomocy przewidzianej w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich.

343. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-573821-VI/07) z dnia 27.11.2007 r. – w sprawie praktyk stosowanych przez sieć sprzedaży sprzętu komputerowego.
344. **Minister Infrastruktury** (RPO-508065-V/05) z dnia 27.11.2007 r. – w sprawie obciążania właścicieli domów jednorodzinnych, niebędących członkami spółdzielni mieszkaniowej, kosztami funkcjonowania spółdzielni.
345. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-554322-II/07) z dnia 28.11.2007 r. – w sprawie funkcjonowania instytucji sądów 24-godzinnych.
346. **Komendant Główny Policji** (RPO-574308-II/07) z dnia 28.11.2007 r. – w sprawie nieprawidłowości w wykorzystywaniu zdjęć z fotoradarów przez Policję i Straż Miejską.
347. **Minister Finansów** (RPO-573621-VI/07) z dnia 29.11.2007 r. – w sprawie zmiany zasad przekazywania przez podatników 1% należnego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego.
348. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-515967-VII/04) z dnia 29.11.2007 r. – w sprawie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych.
349. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-573307-III/07) z dnia 30.11.2007 r. – w sprawie opłacania składek na ubezpieczenia rentowe przez osoby mające ustalone prawo do emerytury, które podejmują dodatkowe zatrudnienie objęte obowiązkiem ubezpieczeń społecznych.
350. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-534590-II/06) z dnia 03.12.2007 r. – w sprawie potrzeby nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego dotyczących instytucji ułaskawienia.
351. **Minister Zdrowia** (RPO-555872-X/07) z dnia 04.12.2007 r. – w sprawie nieprzestrzegania w publicznych szpitalach praw pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem.
352. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-562908-V/07) z dnia 04.12.2007 r. – w sprawie odmowy przez organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zawarcia umowy o wypłatę odprawy mieszkaniowej z żołnierzami zwalnianymi z zawodowej służby wojskowej.
353. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-507016-III/05) z dnia 04.12.2007 r. – w sprawie zasad wliczania do stażu ubezpieczeniowego okresu pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy w związku z przekonaniem politycznym, religijnym albo przynależnością do związku zawodowego.

354. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-539767-IX/06) z dnia 05.12.2007 r. – w sprawie konieczności wykonania upoważnienia zawartego w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych
355. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-414315-III/02) z dnia 05.12.2007 r. – w sprawie niewykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasad wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych osobom z niepełnosprawnością intelektualną.
356. **Minister Zdrowia** (RPO-548443-III/07) z dnia 05.12.2007 r. – w sprawie przekazywania przez NFZ środków finansowych świadczeniobiorcom na wzrost wynagrodzeń.
357. **Minister Gospodarki** (RPO-564044-III/07) z dnia 05.12.2007 r. – w sprawie wysokości nagród i świadczeń należnych górnikom korzystającym z urlopu górniczego.
358. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-571581-VII/07) z dnia 05.12.2007 r. – w sprawie potrzeby ujednoczenia w całym kraju wysokości opłaty pobieranej od osób doprowadzonych do jednostek organizacyjnych Policji w celu wytrzeźwienia.
359. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-497263-II/05) z dnia 07.12.2007 r. – w sprawie braku dostępności do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się z powodu choroby uczestnika postępowania karnego na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie.
360. **Minister Zdrowia** (RPO-570368-X/07) z dnia 07.12.2007 r. – w sprawie Karty Praw Dziecka Śmiertelnie Chorego w Domu.
361. **Minister Infrastruktury** (RPO-539128-V/06) z dnia 10.12.2007 r. – w sprawie właściwej regulacji przepisów określających zasady użytkowania miejsc postojowych urządzanych dla nowopowstałych inwestycji.
362. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-574487-IV/07) z dnia 10.12.2007 r. – w sprawie problemów z wydawaniem odpisów z dawnych ksiąg wieczystych sporządzonych w językach obcych.
363. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-558900-II/06) z dnia 10.12.2007 r. – w sprawie opóźnień prawodawcy w realizacji zaleceń wynikających z wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
364. **Minister Gospodarki** (RPO-542153-V/06) z dnia 10.12.2007 r. – w sprawie zasad finansowania przyłączenia do sieci gazowej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej.

365. **Prezes Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii** (RPO-476554-IV/04) z dnia 10.12.2007 r. – w sprawie zastrzeżeń dotyczących podstawy prawnej i treści zawartej w Instrukcji dotyczącej prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.
366. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-573182-I/07) z dnia 10.12.2007 r. – w sprawie pobierania przez publiczne szkoły wyższe opłat za prowadzenie przewodów doktorskich od osób niebędących pracownikami uczelni.
367. **Prezydent m.st. Warszawy** (RPO-575400-III/07) z dnia 11.12.2007 r. – w sprawie sposobu odebrania dzieci z jednego z rodzinnych domów dziecka w Warszawie.
368. **Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych** (RPO-523660-II/06) z dnia 11.12.2007 r. – w sprawie zakresu pomocy prawnej świadczonej przez radców prawnych.
369. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-569505-I/07) z dnia 11.12.2007 r. – w sprawie zmian w zakresie orzekania przez ławników.
370. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-542756-I/06) z dnia 11.12.2007 r. – w sprawie potrzeby nowelizacji przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie.
371. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-566741-IX/07) z dnia 11.12.2007 r. – w sprawie potrzeby dostosowania rozporządzenia MSWiA dotyczącego dokumentów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji do ochrony osób i mienia do ustawy o ochronie osób i mienia.
372. **Dyrektor Generalny Lasów Państwowych** (RPO-574419-VI/07) z dnia 12.12.2007 r. – w sprawie niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa ograniczeń w zakupie drewna ustalonych wobec określonej grupy przedsiębiorców.
373. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-553397-IX/07) z dnia 12.12.2007 r. – w sprawie problemów związanych z poborem i powoływaniem do służby wojskowej
374. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-558009-VII/07) z dnia 12.12.2007 r. – w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez Policję.
375. **Minister Infrastruktury** (RPO-550272-IX/07) z dnia 12.12.2007 r. – w sprawie podstaw prawnych prawidłowego funkcjonowania Straży Ochrony Kolei.

376. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-574346-VI/07) z dnia 13.12.2007 r. – w sprawie niezgodnego z prawem upublicznienia przez banki danych osobowych swoich dłużników.
377. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-560232-V/07) z dnia 14.12.2007 r. – w sprawie ustawowego uregulowania trybu postępowania dla realizacji roszczenia o przeniesienie własności lokalu oraz kwestii podziału spółdzielni.
378. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-576421-III/07) z dnia 14.12.2007 r. – w sprawie potrzeby podjęcia pilnych prac nad utworzeniem systemu ewidencji dochodów ludności rolniczej, umożliwiającego nową konstrukcję systemu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników.
379. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-568702-IX/07) z dnia 14.12.2007 r. – w sprawie wysokości świadczenia wypłacanego matce z tytułu zasiłku pogrzebowego po zmarłym tragicznie synu odbywającym zastępczą służbę wojskową w organach Policji.
380. **Minister Zdrowia** (RPO-570108-I/07) z dnia 14.12.2007 r. – w sprawie nadmiernego obciążania uczniów noszeniem tornistrów/plecaków.
381. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-552633-I/07) z dnia 17.12.2007 r. – w sprawie trybu odwoływania i powoływania rektora – komendanta Wojskowej Akademii Technicznej.
382. **Minister Zdrowia** (RPO-563259-X/07) z dnia 17.12.2007 r. – w sprawie niespójności przepisów dotyczących zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.
383. **Minister Zdrowia** (RPO-574927-X/07) z 17.12.2007 r. – w sprawie potrzeby wypracowania i utworzenia efektywnego modelu systemu ochrony zdrowia, gwarantującego właściwe zabezpieczenie praw pacjentów.
384. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-570289-IX/07) z dnia 17.12.2007 r. – w sprawie możliwości przenoszenia się funkcjonariuszy pomiędzy służbami mundurowymi.
385. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-575367-I/07) z dnia 17.12.2007 r. – w sprawie praktyki równoczesnego sprawowania przez sędziów stanowisk w administracji rządowej oraz funkcji orzeczniczych.
386. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-556682-X/07) z dnia 20.12.2007 r. – w sprawie zapewnienia osobom chorym lub czasowo niesprawnym równych szans przystępowania do egzaminu maturalnego.

387. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-575173-IX/07) z dnia 20.12.2007 r. – w sprawie sposobu wypłaty świadczeń dla emerytów i rencistów wojskowych.
388. **Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego** (RPO-576129-V/07) z dnia 20.12.2007 r. – w sprawie praw pasażerów lotniczych.
389. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-561580-III/07) z 20.12.2007 r. – w sprawie kontrolowania przez pracodawcę poczty elektronicznej oraz rozmów telefonicznych pracowników.
390. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-551681-VII/07) z 20.12.2007 r. – w sprawie stosowania i wykonywania tymczasowego aresztowania.
391. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-548015-II/06) z dnia 21.12.2007 r. – w sprawie kompensaty przysługującej ofiarom niektórych przestępstw.
392. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-547813-II/06) z dnia 21.12.2007 r. – w sprawie konieczności wprowadzenia do Kodeksu karnego definicji „handlu ludźmi” i odrębnej penalizacji handlu osobą dorosłą oraz handlu dzieckiem, uwzględniającą odrębność definicji handlu dziećmi.
393. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-548324-IX/07) z 21.12.2007 r. – w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa współpracującym z Polskim Kontyngentem Wojskowym tłumaczom i współpracownikom irackim oraz ich rodzinom.
394. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-576608-III/07) z dnia 21.12.2007 r. – w sprawie nowego systemu emerytalnego.
395. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-576939-I/07) z dnia 21.12.2007 r. – w sprawie trybu ratyfikacji Traktatu Reformującego Unię Europejską
396. **Minister Zdrowia** (RPO-571470-XVII/07) z dnia 27.12.2007 r. – w sprawie wydawania opinii przez Komisję psychiatryczną do spraw środków zabezpieczających.
397. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-576974-III/07) z dnia 27.12.2007 r. – w sprawie potrzeby powołania Zespołu do Spraw Migracji.
398. **Minister Zdrowia** (RPO-569428-X/07) z dnia 28.12.2007 r. – w sprawie braku prawnej możliwości rozsypywania prochów zmarłych.
399. **Minister Zdrowia** (RPO-548777-X/07) z dnia 28.12.2007 r. – w sprawie refundacji testów paskowych dla dzieci chorych na cukrzycę.

- 400. **Minister Zdrowia** (RPO-564201-X/07) z dnia 28.12.2007 r. – w sprawie ucieczek z zakładów psychiatrycznych osób umieszczonych w tych zakładach w ramach środka zabezpieczającego bądź obserwacji sądowo-psychiatrycznej.
- 401. **Minister Zdrowia** (RPO-576600-X/07) z dnia 28.12.2007 r. – w sprawie Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.
- 402. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-513066-I/05) z dnia 31.12.2007 r. – w sprawie egzaminów maturalnych.
- 403. **Minister Zdrowia** (RPO-574104-X/07) z dnia 31.12.2007 r. – w sprawie błędnie sformułowanego przepisu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

a) Złożone w okresie 1.01.2007 r. – 31.12.2007 r.

1. **RPO-542481-VII/06 z 02.01.2007 r.** – w sprawie widzeń z tymczasowo aresztowanymi (sygn. akt K 1/07).
2. **RPO-545868-II/06 z 15.01.2007 r.** – w sprawie odpowiedzialności karnej za publiczne pomawianie Narodu Polskiego o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie (sygn. akt K 5/07).
3. **RPO-513178-II/05 z 15.01.2007 r.** – w sprawie uprawnień straży gminnej (miejskiej) do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 22.03.2007 r., sygn. akt U 1/07).
4. **RPO-530914-V/06 z 19.01.2007 r.** – w sprawie problemów właścicieli budynków z odzyskaniem lokali mieszkalnych zasiedlonych przez policjantów (sygn. akt K 7/07).
5. **RPO-513931-I/05 z 27.02.2007 r.** – w sprawie udzielania przez sądy zabezpieczenia powództwa polegającego na zakazie publikacji w sprawach o ochronę dóbr osobistych z udziałem prasy, co stanowi nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnej zasady wolności wypowiedzi (sygn. akt K 13/07).
6. **RPO-526397-VI/06 z 14.03.2007 r.** – w sprawie zasad zwrotu nadwyżki podatku VAT (sygn. akt K 16/07).
7. **RPO-361796-IV/00 z 02.04.2007 r.** – w sprawie finansowania tzw. ratowniczych prac archeologicznych. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 8.10.2007 r., sygn. akt K 20/07).
8. **RPO-533987-III/06 z 12.04.2007 r.** – w sprawie zasad ustalania okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (K 21/07).
9. **RPO-552925-I/07 z 20.04.2007 r.** – w sprawie lustracji (sygn. akt K 26/07).

10. **RPO-548579-VII/07 z 24.04.2007 r.** – w sprawie wykonywania tymczasowego aresztowania wobec kobiet w ciąży (sygn. akt K 24/07).
11. **RPO-548443-III/07 z 28.05.2007 r.** – w sprawie zasad przekazywania przez NFZ środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (sygn. akt 28/07)
12. **RPO-551675-II/07 z 01.06.2007 r.** – w sprawie uprawnień Centralnego Biura Antykorupcyjnego do stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek i prowadnic (sygn. akt U 5/07).
13. **RPO-556890-VI/07 z 11.06.2007 r.** – w sprawie wymogów dotyczących instruktorów jazdy (sygn. akt K 30/07).
14. **RPO-559114-X/07 z 04.07.2007 r.** – w sprawie braku wytycznych dla szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym sposobu odbywania specjalizacji przez lekarzy i lekarzy dentyków (sygn. akt K 31/07).
15. **RPO-550274-I/07 z 12.07.2007 r.** – w sprawie wyłączenia możliwości odwołania się do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu ubiegania się o dofinansowanie projektu ze środków funduszy europejskich (sygn. akt K 32/07).
16. **RPO-518983-III/05 z 13.07.2007 r.** – w sprawie zasad ustanawiania obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec pracownika mianowanego NIK oraz w sprawie możliwości wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z pracownikiem mianowanym NIK – kobietą (sygn. akt K 33/07).
17. **RPO-565914-VI/07 z 10.08.2007 r.** – w sprawie niekonstytucyjnego ograniczenia odpowiedzialności kontraktowej przewoźnika (sygn. akt K 37/07).
18. **RPO-554470-II/07 z 16.08.2007 r.** – w sprawie braku sądowej kontroli postanowienia prokuratora dotyczącego przeszukania i zatrzymania rzeczy, wydanego w postępowaniu przygotowawczym (sygn. akt K 38/07).
19. **RPO-554612-II/07 z 07.09.2007 r.** – w sprawie zasad publikowania przez redaktora naczelnego sprostowania lub odpowiedzi (sygn. akt K 41/07).
20. **RPO-548840-II/07 z 19.09.2007 r.** – w sprawie zasad udostępniania akt sprawy w trakcie postępowania przygotowawczego (sygn. akt K 42/07).

21. **RPO-568352-VI/07 z 18.10.2007 r.** – w sprawie obowiązku uzyskania zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (sygn. akt K 46/07).
22. **RPO-552320-III/07 z 23.10.2007 r.** – w sprawie pracowników samorządowych (sygn. akt K 48/07).
23. **RPO-572279-II/07 z 26.10.2007 r.** – w sprawie niezgodnego z Konstytucją ograniczenia uprawnień do otrzymywania świadczeń pieniężnych za pracę przymusową (sygn. akt K 49/07).
24. **RPO-565488-X/07 z 12.11.2007 r.** – w sprawie przepisów zobowiązujących budżet państwa do finansowania składek na ubezpieczenia zdrowotne rolników (sygn. akt K 58/07).
25. **RPO-571564-III/07 z 27.11.2007 r.** – w sprawie zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (sygn. akt K 63/07).
26. **RPO-556515-III/07 z 10.12.2007 r.** – w sprawie zapisów w Karcie Nauczyciela pozbawiających nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych prawa do wcześniejszego przejścia na emeryturę (sygn. akt K 65/07).

b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK
w okresie 1.01.2007 r. – 31.12.2007 r.

1. **RPO-420078-VIII/02 z 26.10.2004 r.** – w sprawie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 28.03.2007 r., sygn. akt K 40/04).
2. **RPO-453009-VI/03 z 21.04.2005 r.** – w sprawie ograniczeń ważności karty drogowej. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 11.01.2007 r., sygn. akt U 3/05).
3. **RPO-491629-XI/04 z 27.07.2005 r.** – w sprawie braku uprawnienia osoby ubezwłasnowolnionej do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 7.03.2007 r., sygn. akt K 28/05).
4. **RPO-511174-IX/05 z 13.10.2005 r.** – w sprawie ograniczenia prawa do ustanowienia obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji i Służby Celnej. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 19.03.2007 r., sygn. akt K 47/05).

5. **RPO-414315-III/02 z 27.10.2005 r.** – w sprawie nieprawidłowej procedury wypłaty rent dla osób z niepełnosprawnością intelektualną. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 6.11.2007 r., sygn. akt U 8/05).
6. **RPO-489470-VI/04 z 10.03.2006 r.** – w sprawie opodatkowania przychodów z kontraktów menadżerskich. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 19.07.2007 r., sygn. akt K 11/06).
7. **RPO-518696-V/05 z 05.06.2006 r.** – w sprawie zbyt krótkiego terminu do wniesienia roszczenia odszkodowawczego w sprawach podatkowych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 15.01.2007 r., sygn. akt K 17/06).
8. **RPO-533079-VI/06 z 05.06.2006 r.** – w sprawie przepisów podatkowych dyskryminujących obywateli polskich pracujących za granicą. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 7.11.2007 r., sygn. akt K 18/06).
9. **RPO-476912-IV/04 z 01.08.2006 r.** – w sprawie braku podstaw prawnych do żądania odszkodowania za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 16.10.2007 r., sygn. akt K 28/06).
10. **RPO-522854-VI/06 z 21.08.2006 r.** – w sprawie monopolu przedsiębiorstwa państwowego w zakresie sporządzania planów urządzenia lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 26.03.2007 r., sygn. akt K 29/06).
11. **RPO-518786-XI/05 z 19.09.2006 r.** – w sprawie braku uprawnienia do zaliczki alimentacyjnej osoby uczącej się, która uzyskała wyrok sądu orzekający alimenty po osiągnięciu pełnoletniości. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 9.07.2007 r., sygn. akt K 32/06).
12. **RPO-541272-XI/06 z 02.10.2006 r.** – w sprawie tzw. amnestii maturalnej. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 16.01.2007 r., sygn. akt U 5/06).
13. **RPO-528692-VI/06 z 06.10.2006 r.** – w sprawie niekonstytucyjności przepisu § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25.05.2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania

zwolnienia od podatku od towarów i usług. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z 11.12.2007 r., sygn. akt U 6/06).

- 14. RPO-542175-X/06 z 12.10.2006 r.** – w sprawie jednorazowych pożyczek od państwa dla zakładów pracy chronionej. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 12.07.2007 r., sygn. akt U 7/06).

Załącznik Nr 4

**Zgłoszenie udziału w postępowaniu
przed Trybunałem Konstytucyjnym
w sprawach skarg konstytucyjnych
– art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO**

a) Zgłoszenie w okresie 1.01.2007 r. – 31.12.2007 r.

1. **RPO-547501-I/06 z 23.01.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Piotra K., Stanisława S. i Anny S. dotyczącej kompetencji asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości (sygn. akt SK 95/06).
2. **RPO-546730-I/06 z 23.01.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Grzegorza G. dotyczącej kompetencji asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 21.11.2007 r., sygn. akt SK 92/06).
3. **RPO-547500-III/06 z 23.01.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Haliny S. dotyczącej podstawy wymiaru emerytury (sygn. akt SK 96/06).
4. **RPO-548544-IV/07 z 01.03.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki AR-GIPS Sp. z o.o. dotyczącej braku wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej – ograniczenie prawa do sądu. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 03.07.2007 r., sygn. akt SK 1/07).
5. **RPO-544411-IV/06 z 01.03.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Bożeny K. dotyczącej braku wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej – ograniczenie prawa do sądu. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 26.06.2007 r., sygn. akt SK 2/07).

6. **RPO-548933-I/07 z 14.03.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Stanisława S. dotyczącej postępowania dyscyplinarnego (sygn. akt SK 3/07).
7. **RPO-553031-IV/07 z 27.04.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zbigniewa S. dotyczącej ograniczenia prawa do sądu (brak wymogu uzasadnienia orzeczenia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania). **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 27.06.2007 r., sygn. akt SK 7/07).
8. **RPO-554362-IV/07 z 10.05.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Czesławy i Tadeusza O. dotyczącej ograniczenia prawa do sądu (brak wymogu uzasadnienia orzeczenia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania). **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 27.06.2007 r., sygn. akt SK 8/07).
9. **RPO-544368-IV/06 z 11.05.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Janusza S. dotyczącej ograniczenia prawa do sądu (brak wymogu uzasadnienia orzeczenia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania). **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 17.10.2007 r., sygn. akt SK 14/07).
10. **RPO-555977-I/07 z 31.05.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Dariusza r. dotyczącej jawności postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów (sygn. akt SK 10/07).
11. **RPO-559390-II/07 z 09.07.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jarosława M. dotyczącej przedłużania tymczasowego aresztowania (sygn. akt SK 17/07).
12. **RPO-559391-I/07 z 12.07.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zofii Sz. - zasady etyki lekarskiej a wolność słowa (sygn. akt SK 16/07).
13. **RPO-561326-VI/07 z 06.08.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki Klinkmar Sp. z o.o., dotyczącej zasad uiszczania opłat sądowych od środka odwoławczego w sprawach gospodarczych (sygn. akt SK 20/07).
14. **RPO-564163-VII/07 z 07.09.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka G.

dotyczącej przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych (sygn. akt SK 25/07).

15. **RPO-571218-IV/07 z 05.12.2007 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Adama K. dotyczącej odrzucenia przez sąd środka odwoławczego lub środka zaskarżenia bez wezwania o uiszczenie opłaty (sygn. akt SK 33/07).

b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym

– skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2007 r. - 31.12.2007 r.

1. **RPO-523562-I/06 z 08.03.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Józefa W. połączonej ze skargą konstytucyjną spółki AD Drągowski S.A., dotyczącej kompetencji asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 24.10.2007 r., sygn. akt SK 7/06).
2. **RPO-523159-IV/06 z 18.03.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki MILIMEX sp. z o.o., dotyczącej wykreślenia hipoteki. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 19.09.2007 r., sygn. akt SK 4/06).
3. **RPO-527381-II/06 z 31.03.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Doroty J. i Tomasza Ż. dotyczącej wolności wypowiedzi i wolności prasy (art. 212 § 2 Kodeksu karnego – pomówienie). **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 9.01.2007 r., sygn. akt SK 21/06).
4. **RPO-525471-IV/06 z 13.04.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki TELKONET Sp. z o.o. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 18.07.2007 r., sygn. akt SK 12/06).
5. **RPO-456364-IX/03 z 26.06.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Waldemara K. dotyczącej zwolnienia ze służby funkcjonariusza Służby Celnej. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 20.12.2007 r., sygn. akt SK 42/06).

6. **RPO-531954-IV/06 z 07.07.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki z o.o. Projekty kapitałowe, dotyczącej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego ograniczających egzekucję roszczeń cywilnoprawnych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 24.01.2007 r., sygn. akt SK 38/06).
7. **RPO-532179-VI/06 z 11.07.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mirosława Cz. dotyczącej opodatkowania przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości. **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 27.11.2007 r., sygn. akt SK 39/06).
8. **RPO-534539-IV/06 z 11.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Gerarda W. połączonej ze skargą spółki TELKONET Sp. z o.o. dotyczącej prawa do sądu (brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania). **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 18.07.2007 r., sygn. akt 12/06).
9. **RPO-535252-IV/06 z 11.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mirosława P. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 26.06.2007 r., sygn. akt SK 48/06).
10. **RPO-535944-IV/06 z 18.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Anety M. w zakresie, w jakim skarga ta obejmuje art. 398 (9) § 2 zdanie 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 18.07.2007 r., sygn. akt SK 55/06).
11. **RPO-537065-IV/06 z 18.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Altro Polska” Sp. z o.o. w zakresie, w jakim skarga ta obejmuje art. 398 (9) § 2 zdanie 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 22.10.2007 r., sygn. akt SK 59/06).
12. **RPO-535175-IV/06 z 18.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Loreco” Sp. z o.o. w zakresie, w jakim skarga ta obejmuje art. 398 (9) § 2 zdanie 2 ustawy – Kodeks postępowania

cywilnego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 27.06.2007 r., sygn. akt SK 47/06).

13. **RPO-535401-II/06 z 21.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Zbigniewa O. i Hanny R. w sprawie poddania oskarżonego obserwacji psychiatrycznej w toku postępowania karnego. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 10.07.2007 r., sygn. akt SK 50/06).
14. **RPO-535698-V/06 z 01.09.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Stanisława K. dotyczącej dostępu do sądu w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 14.11.2007 r., sygn. akt SK 53/06).
15. **RPO-537791-IV/06 z 26.09.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mariusza K. **Skarga konstytucyjna częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 16.07.2007 r., sygn. akt SK 61/06).
16. **RPO-540136-VI/06 z 18.10.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Browary Grudziądz” sp. z o.o. w sprawie niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania w zakresie uprawnienia do obniżenia należnego podatku akcyzowego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 30.05.2007 r., sygn. akt SK 67/06).
17. **RPO-539821-VI/06 z 18.10.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Zdzisława J. dotyczącej zaległości podatkowych. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 16.10.2007 r., sygn. akt SK 63/06).
18. **RPO-540403-IV/06 z 31.10.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Marii D. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 30.05.2007 r., sygn. akt SK 68/06).
19. **RPO-540740-IV/06 z 03.11.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki Towarzystwo Powierniczo-Konsultingowe „Protor” Sp. z o.o.

dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 17.07.2007 r., sygn. akt SK 69/06).

- 20. RPO-543765-IV/06 z 03.11.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Stanisława D., Krystyny D. oraz Tadeusza D. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 26.06.2007 r., sygn. akt SK 73/06).

**Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego
o wykładnię przepisów**

1. **RPO-529523-I/06 z 12.06.2007 r.** – w sprawie procedury weryfikacji wyników egzaminu konkursowego na aplikację radcowską w 2005 r. **Odmowa** podjęcia uchwały (postanowienie z dnia 30.10.2007 r., sygn. akt II GPS 1/07).
2. **RPO-557780-V/07 z 23.11.2007 r.** – w sprawie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.
3. **RPO-570917-V/07 z 19.12.2007 r.** – w sprawie formy złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź
na pytanie prawne**

a) Złożone w okresie 01.01.2007 r. - 31.12.2007 r.

1. **RPO-531042-VIII/06 z 09.01.2007 r.** – w sprawie przeprowadzania egzaminów maturalnych przez nauczycieli – egzaminatorów. **Wniosek uwzględniony** (uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 22.03.2007 r., sygn. akt III PZP 1/07).
2. **RPO-552084-IV/07 z 22.02.2007 r.** – w sprawie zasiedzenia nieruchomości przez Państwo. **Wniosek uwzględniony** (uchwała z dnia 26.10.2007 r., sygn. akt III CZP 30/07).
3. **RPO-550431-X/07 z 10.05.2007 r.** – w sprawie interpretacji pojęcia „uprawa rolna”. **Wniosek uwzględniony** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27.11.2007 r., sygn. akt III CZP 67/07).
4. **RPO-544105-IV/06 z 28.05.2007 r.** – w sprawie dopuszczalności wypowiedzenia terminowych umów dzierżawy (najmu).

5. **RPO-551712-V/07 z 17.10.2007 r.** – w sprawie wykładni pojęcia „nabywca nieruchomości”, zawartego w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
6. **RPO-573619-IV/07 z 15.11.2007 r.** – w sprawie rozbieżności w wykładni prawa, czy sąd rozpoznający skargą na przewlekłość postępowania może dokonać oceny trafności przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.
7. **RPO-566009-IV/07 z 19.12.2007 r.** – w sprawie możliwości potwierdzenia czynności nienależycie umocowanego pełnomocnika.

b) Złożone wcześniej – Rozpatrzone w okresie
01.01.2007 r. – 31.12.2007 r.

1. **RPO-538178-VI/06 z 14.08.2006 r.** – w sprawie legitymacji procesowej członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą, w sytuacji gdy został on odwołany z zarządu. **Wniosek oddalony** (uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 1.03.2007 r., sygn. akt III CZP 94/06).
2. **RPO-529052-IV/06 z 03.11.2006 r.** – w sprawie wykładni i stosowania przepisu art. 405 Kpc dotyczącego sądu właściwego do wznowienia postępowania na innej podstawie niż określone w art. 401 oraz art. 401 (1) Kpc. **Wniosek uwzględniony** (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 3.04.2007 r., sygn. akt III CZP 137/06).
3. **RPO-513156-IV/05 z 09.11.2006 r.** – w sprawie wątpliwości dotyczących wygaśnięcia praw majątkowych osób trzecich, które obciążały wody państwowe. **Wniosek częściowo uwzględniony** (uchwała z dnia 18.04.2007 r., sygn. akt III CZP 139/06).
4. **RPO-544926-V/06 z 23.11.2006 r.** – w sprawie dostępu do sądu w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich. **Wniosek uwzględniony** (uchwała z dnia 27.06.2007 r., sygn. akt III CZP 152/06).

Załącznik Nr 6

**Kasacje
w sprawach karnych**

a) Złożone w okresie 1.01.2007 r. – 31.12.2007 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-546348-II/06	22.01.2007	24.04.2007	IV KK 34/07	uwzgl.
2.	RPO-541209-II/06	23.01.2007	26.02.2007	IV KK 35/07	uwzgl.
3.	RPO-544637-II/06	13.02.2007	10.07.2007	III KK 48/07	oddal.
4.	RPO-543321-II/06	20.02.2007	23.05.2007	V KK 91/07	oddal.
5.	RPO-549426-II/07	15.03.2007			w toku
6.	RPO-519374-II/05	19.03.2007	21.08.2007	II KK 85/07	uwzgl.
7.	RPO-544884-II/06	22.03.2007	03.08.2007	III KK 104/07	oddal.
8.	RPO-548103-II/07	20.04.2007	03.07.2007	III KK 144/07	uwzgl.
9.	RPO-549317-II/07	30.04.2007	29.08.2007	II KK 133/07	uwzgl.
10.	RPO-553158-II/07	14.05.2007	25.10.2007	III KK 181/07	uwzgl.
11.	RPO-538802-II/06	14.05.2007	28.06.2007	III KK 179/07	uwzgl.
12.	RPO-546774-II/06	17.05.2007	25.07.2007	V KK 210/07	uwzgl.
13.	RPO-539899-II/06	23.05.2007	09.08.2007	V KK 220/07	uwzgl.
14.	RPO-547576-II/06	23.05.2007	22.08.2007	III KK 197/07	uwzgl.
15.	RPO-554023-II/07	29.05.2007	26.09.2007	III KK 206/07	uwzgl.
16.	RPO-557255-II/07	05.06.2007	12.07.2007	IV KK 219/07	uwzgl.
17.	RPO-553599-II/07	15.06.2007			w toku
18.	RPO-554253-II/07	15.06.2007	30.07.2007	II KK 168/07	uwzgl.
19.	RPO-556041-II/07	22.06.2007	24.08.2007	WK 15/07	uwzgl.
20.	RPO-544808-II/06	03.07.2007	04.09.2007	V KK 261/07	uwzgl.
21.	RPO-516259-II/05	12.07.2007	25.10.2007	III KK 272/07	uwzgl.
22.	RPO-459256-II/03	23.07.2007			w toku
23.	RPO-548532-II/07	25.07.2007	30.08.2007	IV KK 291/07	uwzgl.
24.	RPO-540066-II/06	31.07.2007			w toku
25.	RPO-558936-II/07	08.08.2007	11.12.2007	III KK 310/07	uwzgl.

26.	RPO-549645-II/07	17.08.2007			w toku
27.	RPO-563509-II/07	24.08.2007			w toku
28.	RPO-558961-II/07	29.08.2007	08.11.2007	II KK 229/07	uwzgl.
29.	RPO-540895-II/06	11.09.2007			w toku
30.	RPO-561292-II/07	11.09.2007			w toku
31.	RPO-536948-II/06	21.09.2007			w toku
32.	RPO-557560-II/07	15.10.2007	19.12.2007	III KK 408/07	uwzgl.
33.	RPO-546234-II/06	29.10.2007			w toku
34.	RPO-554687-II/07	09.11.2007			w toku
35.	RPO-564548-II/07	14.11.2007			w toku
36.	RPO-568003-II/07	15.11.2007			w toku
37.	RPO-531421-II/06	16.11.2007			w toku
38.	RPO-559056-II/07	19.11.2007			w toku
39.	RPO-553732-II/07	20.11.2007			w toku
40.	RPO-560834-II/07	26.11.2007			w toku
41.	RPO-553431-II/07	27.11.2007			w toku
42.	RPO-569559-II/07	28.11.2007	18.12.2007	V KK 439/07	uwzgl.
43.	RPO-559054-II/07	29.11.2007			w toku
44.	RPO-492775-II/04	07.12.2007			w toku
45.	RPO-555168-II/07	13.12.2007			w toku
46.	RPO-549641-II/07	17.12.2007			w toku

Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

a) Wniesione w okresie 1.01.2007 r. – 31.12.2007 r.

1. **RPO-548162-X/07 z 17.01.2007 r.** – skarga na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymującą w mocy decyzję Wojewody P. orzekającą o wydaleniu Mariny U. wraz z małoletnimi dziećmi: Janą i Jarosławem, z terytorium Polski. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 10.12.2007 r., sygn. akt V SA/Wa 1944/07).
2. **RPO-537753-IV/06 z 13.02.2007 r.** – skarga na decyzję Ministra Środowiska z dnia 2.02.2007 r. zmieniającą decyzję Wojewody P. z dnia 18.10.2006 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy A. w ciągu drogi krajowej Nr 8 na obszarze gmin N., A., miasto A. **Skarga uwzględniona** (wyrok dnia 10.12.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1167/07).
3. **RPO-446170-V/03 z 20.02.2007 r.** – skarga na § 3 ust. 10 uchwały Nr 586/XLI/2005 Rady Miasta Cz. z dnia 28.02.2005 r. w sprawie przyznawania pierwszeństwa w nabywaniu lokali mieszkalnych ich najemcom w budynkach komunalnych, wyrażenia zgody na stosowanie bonifikaty od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych oraz ustalenia stawki oprocentowania przy ratalnej sprzedaży lokali mieszkalnych oraz ustalenia stawki oprocentowania przy ratalnej sprzedaży lokali mieszkalnych. **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 13.09.2007 r. sygn. akt II SA GI 263/07).
4. **RPO-528020-V/06 z 19.03.2007 r.** – skarga na § 15 pkt 1 uchwały Nr XXVIII/239/03 Rady Miasta K. z dnia 22.10.2003 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej K. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 25.09.2007 r., sygn. akt III SA/Kr 333/07).
5. **RPO-422964-IV/02 z 03.04.2007 r.** – skarga na bezczynność Wojewody M.

6. **RPO-553717-XI/07 z 16.04.2007 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego odmawiającą przyznania pani Dorocie C. zasiłku pielęgnacyjnego z tytułu niepełnosprawności dla dziecka poniżej 16 roku życia. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 20.08.2007 r., sygn. akt IV SA/GI 564/07) ze względu na uwzględnienie skargi przez SKO.
7. **RPO-482929-X/04 z 19.04.2007 r.** – skarga na uchwałę Nr XVIII/204/2000 Rady Miasta G. z dnia 16.06.2000 r. w sprawie ustalenia opłat za parkowanie pojazdów w Strefie Ograniczonego Postoju w G. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 19.07.2007 r., sygn. akt IV SA/Po 383/07).
8. **RPO-543356-XVII/06 z 26.04.2007 r.** – skarga 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.
9. **RPO-544388-IV/06 z 04.06.2007 r.** – skarga na bezczynność Wojewody M. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 12.10.2007 r., sygn. akt III SAB/Kr 17/07).
10. **RPO-557211-IV/07 z 22.06.2007 r.** – skarga na decyzję Ministra Środowiska z dnia 20.02.2007 r. zezwalającą na płoszenie oraz niszczenie siedlisk i ostoi objętych ścisłą ochroną gatunków ptaków podczas budowy obwodnicy A., w terminie od dnia 1.03.do dnia 31.07.każdego roku obowiązywania zezwolenia. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 5.09.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1394/07).
11. **RPO-561653-III/07 z 13.07.2007 r.** – skarga na decyzję Prezydenta Miasta przyznającą zaliczkę alimentacyjną do wysokości świadczenia alimentacyjnego, a nie w zwiększonej wysokości.
12. **RPO-552094-I/07 z 02.08.2007 r.** – skarga na postanowienie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 29.06.2007 r. utrzymujące w mocy postanowienie GIODO z dnia 30.04.2007 r. o przekazaniu Rzecznikowi – jako organowi właściwemu do merytorycznego rozpoznania – sprawy zamieszczenia w treści Raportu o WSI informacji mogących stanowić dane wrażliwe w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 6.12.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1528/07).

13. **RPO-557211-IV/07 z 03.09.2007 r.** – skarga na decyzję Ministra Środowiska z dnia 9.03.2007 r. zmieniającą decyzję Ministra Środowiska z dnia 20.02.2007 r. zezwalającą na płoszenie oraz niszczenie siedlisk i ostoi wymienionych w decyzji gatunków ptaków objętych ochroną ścisłą podczas budowy obwodnicy A. w ciągu drogi krajowej Nr 8, w terminie od dnia 1.03.do dnia 31.07.każdego roku obowiązywania zezwolenia. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 3.12.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1969/07).
14. **RPO-565705-III/07 z 17.10.2007 r.** – skarga 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.
15. **RPO-569273-X/07 z 23.10.2007 r.** – skarga na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 28.06.2007 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody L. z dnia 10.04.2007 r. orzekającą o wydaleniu Pani Tatiany B., obywatelki Federacji Rosyjskiej, z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
16. **RPO-282137-IV/98 z 16.11.2007 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 10.10.2007 r., uchylającą decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 26.02.2007 r. i odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 20.03.1998 r. ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na realizacji budynku mieszkalno-biurowego. **Skarga odrzucona** (postanowienie z dnia 22.11.2007 r., sygn. akt SA/Wa 2262/07).
17. **RPO-574914-VI/07 z 04.12.2007 r.** – skarga na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 01.06.2007 r. utrzymującą w mocy decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18.04.2007 r. w sprawie określenia kwoty dotacji przypadającej do zwrotu oraz terminu, od którego nalicza się odsetki.

b) Wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2007 r. - 31.12.2007 r.

1. **RPO-464129-X/04 z 20.09.2006 r.** – skarga na decyzję Rady do Spraw Uchodźców w części dotyczącej odmowy udzielenia cudzoziemcowi, obywatelowi Armenii, zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP. **Skarga częściowo oddalona** (wyrok z dnia 5.03.2007 r. sygn. akt V SA/Wa 1657/06).
2. **RPO-524626-IV/06 z 07.11.2006 r.** – skarga na bezczynność Wojewody Ł. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 21.03.2007 r., sygn. akt II SAB/Łd 55/06).
3. **RPO-466742-V/04 z 15.11.2006 r.** – skarga na pkt 1 podrozdziału „Zasady ustalania wysokości stawek czynszu” w rozdz. IV załącznika do uchwały Rady Miasta J. z dnia 29.09.2003 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta J. na lata 2004-2008. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 30.08.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2400/06).
4. **RPO-534395-IV/06 z 08.12.2006 r.** – skarga na bezczynność Burmistrza Gminy. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 7.05.2007 r., IV SAB/Wa 1/07).
5. **RPO-539022-III/06 z 15.12.2006 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 27.06.2006 r. w przedmiocie odmowy przyznania pomocy w formie zasiłku okresowego. **Skarga uwzględniona** (decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 15.02.2007 r.).

Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 1.01.2007 r. – 31.12.2007 r.

1. **RPO-548135-III/07 z 05.02.2007 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. oddalającego skargę Justyny K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznaniu prawa do zaliczki alimentacyjnej na dzieci.
2. **RPO-555205-III/07 z 05.04.2007 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. oddalającego skargę Agnieszki P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania prawa do zaliczki alimentacyjnej.
3. **RPO-464129-X/04 z 10.05.2007 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 5.03.2007 r. w sprawie odmowy udzielenia obywatelowi Armenii zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP.

b) Wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2007 r. - 31.12.2007 r.

1. **RPO-525982-IV/06 z 08.03.2006 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. odrzucającego skargę na uchwałę Rady Gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (postanowienie z dnia 21.05.2007 r., sygn. akt II OSK 1073/06).
2. **RPO-526374-IV/06 z 09.03.2006 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. odrzucającego skargę na uchwałę Rady Gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (postanowienie z dnia 21.05.2007 r., sygn. akt II OSK 986/06).

3. **RPO-528661-IV/06 z 10.04.2006 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. oddalającego skargę na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji nakazującej doprowadzenie do poprzedniego stanu użytkowania poddasza. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 9.05.2007 r., sygn. akt II OSK 707/06).
4. **RPO-529458-VI/06 z 25.04.2006 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. odrzucającego skargą na decyzję Izby Skarbowej w przedmiocie ulgi płatniczej – rozłożenia na raty zaległości podatkowej ze względu na niezpełnienie braków formalnych skargi (nieuiszczenie wpisu sądowego), w zakreślonym przez sąd terminie 7 dni. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (postanowienie z dnia 12.04.2007 r., sygn. akt I FSK 278/07).
5. **RPO-546667-III/06 z 15.12.2006 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. oddalającego skargę Mariana P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej odmawiającą przyznania świadczeń rodzinnych na dzieci. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 20.11.2007 r., sygn. akt I OSK 151/07).

Przystąpienie do postępowania sądowego

a) Zgłoszone w okresie 1.01.2007 r. – 31.12.2007 r.

1. **RPO-549608-III/07 z 08.03.2007 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w R. 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.
2. **RPO-503394-VI/05 z 27.04.2007 r.** – przystąpienie do postępowania ze skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Skarbowej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchylającego decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie interpretacji co do zakresu oraz sposobu zastosowania przepisów prawa podatkowego.
3. **RPO-529523-I/06 z 10.05.2007 r.** – przystąpienie do postępowania ze skargi kasacyjnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. w sprawie Małgorzaty K. w przedmiocie wpisu na listę aplikantów radcowskich. **Skarga odrzucona** (postanowienie z dnia 24.05.2007 r., sygn. akt II GSK 8/07).

b) Zgłoszone wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2007 r. - 31.12.2007 r.

1. **RPO-532925-XI/06 z 13.06.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w P. 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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/Po 460/06).

2. **RPO-534763-III/06 z 20.12.2006 r.** – apelacja od wyroku Sądu Rejonowego oddalającego odwołanie od decyzji KRUS odmawiającej Krystynie S. prawa do zasiłku pogrzebowego. **Apelacja uwzględniona** (wyrok z dnia 7.02.2007 r., sygn. akt IV Ua 4/07).

Wystąpienia legislacyjne

- 1. RPO-571564-III/07 z 15.10.2007 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie projektu ustawy o równym traktowaniu.
- 2. RPO-576462-II/07 z 14.12.2007 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie projektu rozporządzenia określającego przypadki oraz warunki i sposoby użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego.

Opinie i stanowiska

- 1. RPO-214968-II/96 z 02.04.2007 r.** – wystąpienie do Sekretarza Stanu w MSWiA w sprawie niektórych przepisów o Policji.
- 2. RPO-561963-I/07 z 24.06.2007 r.** – wystąpienie do Redaktora Naczelnego Tygodnika „Angora” w sprawie obowiązku noszenia mundurków szkolnych przez uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych.
- 3. RPO-562403-II/07 z 25.06.2007 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym w sprawie stanowiska Rzecznika o projekcie nowelizacji ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (druk nr 1070).
- 4. RPO-563616-X/07 z 16.07.2007 r.** – wystąpienie do Prezydenta RP w sprawie reformy systemu ochrony zdrowia.
- 5. RPO-563501-I/07 z 17.07.2007 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektu ustawy o licencjach prawniczych.
- 6. RPO-564376-X/07 z 27.07.2007 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie działań podejmowanych przez organy administracji publicznej szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego na rzecz pomocy mieszkańcom terenów objętych skutkami „trąby powietrznej”.
- 7. RPO-564471-X/07 z 27.07.2007 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przeszczepu organów.
- 8. RPO-567417-X/07 z 29.08.2007 r.** komunikat w związku z akcją strajkową w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym w Radomiu i proteście pacjentów szpitala.
- 9. RPO-566243-X/07 z 04.09.2007 r.** – komunikat dla Polskiej Agencji Prasowej w sprawie sytuacji na granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Białorusią i Ukrainą.
- 10. RPO-569320-I/07 z 19.09.2007 r.** – oświadczenie w sprawie sądowego zakazu wypowiedzi dla prof. Andrzeja Zybortowicza.

11. **RPO-570535-I/07 z 02.10.2007 r.** – apel w sprawie zapewnienia jak najszerszego udziału w wyborach osobom niepełnosprawnym.
12. **RPO-570808-I/07 z 05.10.2007 r.** – wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie aktualnej sytuacji w Birmie.
13. **RPO-548019-I/06 z 12.10.2007 r.** – oświadczenie w sprawie rezygnacji Arcybiskupa Stanisława Wielgusa z autolustracji.
14. **RPO-572000-I/07 z 22.10.2007 r.** – oświadczenie do środków masowego przekazu w sprawie alternatywnych form głosowania.
15. **RPO-572746-I/07 z 13.11.2007 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego w sprawie przygotowywanego przez Agencję Praw Podstawowych raportu dotyczącego przypadków dyskryminacji ze względu na orientację seksualną obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.
16. **RPO-573287-I/07 z 14.11.2007 r.** – apel do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie sytuacji politycznej w Gruzji.
17. **RPO-573907-I/07 z 20.11.2007 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie Karty Praw Podstawowych.
18. **RPO-572621-II/07 z 29.11.2007 r.** – komunikat w sprawie stanowiska Rzecznika dotyczącego wydania przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, w toku postępowania z oskarżenia prywatnego wniesionego przez TVN przeciwko dziennikarzom „Gazety Polskiej”, postanowienia o zatrzymaniu oskarżonych na 48 godzin i doprowadzeniu ich na rozprawę.
19. **RPO-576488-I/07 z 14.12.2007 r.** – wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie ochrony praw dziecka.
20. **RPO-576084-I/07 z 20.12.2007 r.** – wystąpienie do Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie przestrzegania praw człowieka w Federacji Rosyjskiej.

Pozostałe wystąpienia

a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego

1. **RPO-521059-X/05 z 15.01.2007 r.** – przystąpienie do postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie, wszczętym na skutek odwołania Fundacji „Artibus Warszawskie Organy Wurlitzera” od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy w przedmiocie określenia kwota dotacji udzielonej Fundacji, przypadającej do zwrotu. **Odwołanie uwzględnione** (decyzja z dnia 12.02.2007 r.)
2. **RPO-537753-IV/06 z 21.02.2007 r.** – odwołanie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego od decyzji Wojewody P. z dnia 9.02.2007 r. zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu kompensacji przyrodniczej oraz zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – Oddziałowi w B. pozwolenia na budowę obwodnicy A. w ciągu drogi krajowej Nr 8. **Odwołanie częściowo uwzględnione** (decyzja z dnia 21.05.2007 r.).
3. **RPO-554055-X/07 z 10.05.2007 r.** – sprzeciw wniesiony do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 3.04.2006 r., zezwalającej Burmistrzowi Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy na usunięcie z pasa drogowego ul. Królowej Aldony ośmiu klonów srebrzystych. **Odmowa** stwierdzenia nieważności decyzji (decyzja z dnia 19.12.2007 r.)
4. **RPO-554055-X/07 z 11.05.2007 r.** – sprzeciw wniesiony do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17.11.2006 r. zezwalającej Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy na usunięcie z pasa drogowego ul. Królowej Aldony w Warszawie jedenastu klonów srebrzystych. **Odmowa** stwierdzenia nieważności decyzji (decyzja z dnia 19.12.2007 r.).
5. **RPO-555585-X/07 z 30.07.2007 r.** – sprzeciw wniesiony do Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców od decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 18.10.2005 r. w sprawie odmowy udzielenia obywatelce Mongolii zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP. **Sprzeciw uwzględniony** (decyzja z dnia 14.11.2007 r.)

6. **RPO-559561-IV/07 z 14.12.2007 r.** – wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o stwierdzenie nieważności postanowienia Burmistrza Miasta Z. z dnia 24.03.2006 r. stwierdzające, iż planowane przedsięwzięcie „Przebudowa Kolei Linowej Kuźnice – Kasprowy Wierch” nie wymaga sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

b) Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem
prawomocnego orzeczenia
(prawo pracy)

1. **RPO-545865-III/06 z 20.04.2007 r.** – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydanego w sprawie o rentę socjalną i ustalającego prawo do tego świadczenia od 1.01.2006 r. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 21.11.2007 r., sygn. akt I BU 8/07).

c) Skargi kasacyjne w sprawach cywilnych

1. **RPO-541964-IV/06 z 07.08.2007 r.** – skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od postanowienia Sądu Okręgowego wydanego w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości.
2. **RPO-562811-IV/07 z 28.11.2007 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Sądu Okręgowego w Z. w części oddalającej apelację od postanowienia Sądu Rejonowego w T. oddalającego wniosek o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości.
3. **RPO-564469-IV/07 z 05.12.2007 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Sądu Okręgowego w L. wydanego w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowej z wniosku Zamojskiej Korporacji Energetycznej S.A.
4. **RPO-317129-IV/99 z 14.12.2007 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Sądu Okręgowego w N. zmieniającego postanowienie Sądu Rejonowego wydane w sprawie z wniosku Parafii Katolickiej Obrządku Greckokatolickiego pod wezwaniem Św. Michała w W. w przedmiocie stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości.

Załącznik Nr 13

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1. Urząd Wojewódzki w Olsztynie – rozmowy na temat 22.03.2007 r.
m.in. sytuacji zadłużonych rolników

Szpitala – badanie i ocena przestrzegania praw pacjentów
i personelu medycznego

1. Dziecięca Akademia Medyczna we Wrocławiu 08.02.2007 r.
2. Miejski Ośrodek Zatrudnienia i Rehabilitacji w 16.03.2007 r.
Warszawie – badanie warunków przyjęć
niepełnosprawnych interesantów
3. Samodzielny Publiczny Psychiatryczny Zakład Opieki 18-19.04.2007 r.
Zdrowotnej w Choroszczy
4. Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej oraz Szpital 08-10.05.2007 r.
dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Starogardzie
Gdańskim
5. Wojewódzki Szpital Chirurgii Urazowej Św. Anny w 02.07.2007 r.
Warszawie
6. Szpitale w Łodzi 05.07.2007 r.
7. Samodzielny Wojewódzki Zespół Publicznych 01.10.2007 r.
Zakładów Opieki Zdrowotnej w Warszawie
8. Szpitale w Częstochowie 02.10.2007 r.
9. Szpitale w Radomiu 02.10.2007 r.
10. Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Tychach oraz 05.10.2007 r.
Szpital Pediatryczny w Bielsku-Białej
11. Szpital Wojewódzki w Kaliszu i Areszt w Celu 25-26.10.2007 r.
Wydalenia przy KMP w Koninie
12. Szpital Neuropsychiatryczny w Lublińcu i Dom Pomocy 14-16.11.2007 r.
Społecznej w Zawierciu
13. Szpital Pediatryczny w Warszawie 24.12.2007 r.

Areszty śledcze, policyjne izby zatrzymań i zakłady karne
- badanie i ocena poszanowania praw osób pozbawionych wolności

1. Sąd Rejonowy w Grudziądzu – ocena wykonania środków probacyjnych. 12.01.2007 r.
2. Zakład Karny w Krakowie oraz Sąd Okręgowy w Krakowie – ocena wykonania środków probacyjnych. 24-26.01.2007 r.
3. Sąd Rejonowy w Tarnobrzegu – ocena wykonania środków probacyjnych. 01-02.02.2007 r.
4. Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia – ocena wykonania środków probacyjnych. 06-07.02.2007 r.
5. Sąd Rejonowy w Lublinie – ocena wykonania środków probacyjnych. 05-06.03.2007 r.
6. Areszt Śledczy w Elblągu – rekontrola, Sąd Okręgowy w Elblągu ocena wykonania środków probacyjnych. 12-14.03.2007 r.
7. Areszt Śledczy i Policyjna Izba Zatrzymań przy KPP w Giżycku oraz Policyjna Izba Zatrzymań przy KPP w Mrągowie. 23-25.04.2007 r.
8. Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu oraz Zakład Karny w Sieradzu. 10-11.05.2007 r.
9. Zakład Karny w Sztumie. 10-12.09.2007 r.
10. Zakład Karny w Białymstoku oraz Policyjne Izby Zatrzymań w Zambrowie i Ostrowii Mazowieckiej. 10-12.10.2007 r.
11. Zakład Karny we Wrocławiu. 22-24.10.2007 r.
12. Areszt Śledczy w Częstochowie, Zakład Karny i Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Herbach. 05-06.11.2007 r.

Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej
oraz Izby Celne

- kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy.

1. 3 Flotylla Okrętów w Gdyni oraz Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku. 24-26.01.2007 r.
2. Komenda Główna Straży Ochrony Kolei w Warszawie. 01.02.2007 r.
3. Komenda Rejonowa Policji w Warszawie. 02.02.2007 r.
4. Komisariat Policji w Warszawie. 09.02.2007 r.

5. 8 Flotylla Obrony Wybrzeża w Świnoujściu, Komenda Wojewódzka Policji oraz Komenda Miejska Policji w Szczecinie. 19-22.02.2007 r.
6. Wojewódzki Sztab Wojskowy w Krakowie oraz Karpacki Oddział Straży Granicznej, Urząd Celny i Izba Celna w Nowym Sączu. 14-16.03.2007 r.
7. 3 Wrocławski Pułk Drogowo-Mostowy w Chełmie. 22.03.2007 r.
8. Drogowe przejście graniczne w Medyce oraz kolejowe przejście graniczne w Przemyślu. 17-18.04.2007 r.
9. Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie oraz 2 Ośrodek Szkolenia Kierowców w Ostródzie. 14-15.05.2007 r.
10. 20 Brygada Zmechanizowana w Bartoszycach oraz 16 Dywizja Zmechanizowana w Elblągu. 04-05.06.2007 r.
11. 25 Brygada Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim. 20.06.2007 r.
12. Szkoła Podoficerska Wojsk Lądowych, Areszt Śledczy i Komenda Miejska Policji w Toruniu oraz Komenda Powiatowa Policji w Inowrocławiu. 27-28.06.2007 r.
13. 2 Brygada Zmechanizowana Legionów w Złocieńcu oraz Garnizonowy Ośrodek Mobilizacyjny w Czarnem. 29-31.08.2007 r.
14. 1 Ciechanowski Pułk Artylerii oraz Ośrodek Wykonywania Kary Ograniczenia Wolności w Ciechanowie. 17-18.10.2007 r.
15. Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku i Zakład Karny w Czerwonym Borze. 25-26.10.2007 r.
16. Komenda Wojewódzka Policji, Wojewódzki Sztab Wojskowy, Wojskowa Komenda Uzupełnień w Lublinie oraz Pułk Rozpoznawczy w Hrubieszowie. 22-23.11.2007 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty deportacyjne
- badanie przestrzegania praw cudzoziemców.

1. Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w Warszawie 03-05.01.2007 r.
2. Osiedla romskie w Maszkowicach, Ochotnicy Górnej, Krośnicy, Czarnej Górze, Limanowej-Koszarach, 22-25.05.2007 r.

- Łososinie Górnej – wizytacja osiedli. Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc Oddział Terenowy w Rabce Zdroju.
3. Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Lesznowoli. 16.10.2007 r.
 4. Komenda Miejska Policji w Koninie. 31.10.2007 r.
 5. Ośrodek dla Cudzoziemców ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Legionowie-Łajski. 13.11.2007 r.
 6. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Dębaku. 19.11.2007 r.
 7. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Musznej. 20.11.2007 r.
 8. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Radomiu. 22.11.2007 r.
 9. Ośrodek dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu w Niemcach k/Lublina i Lublinie oraz Areszt w Celu Wydalenia przy Komendzie Miejskiej w Lublinie. 29-30.11.2007 r.

Badania w ramach programu „Dobra administracja.”

1. Urząd Gminy Stężycyca oraz Starostwo Powiatowe w Puławach. 10.01.2007 r.
2. Urzędy Gminy: Radomyśl, Krasieczyn, Bircza, Ropczyce, Molas oraz Starostwa Powiatowe w Sanoku i Krośnie. 16-19.02.2007 r.
3. Urząd Gminy Bełchatów oraz Urząd Gminy Widawa. 22-23.01.2007 r.
4. Starostwo Powiatowe w Skierniewicach oraz Urząd Gminy Nowy Kawęczyn. 05.02.2007 r.
5. Starostwo Powiatowe w Łomży. 06.02.2007 r.
6. Urząd Gminy Bolimów oraz Urząd gminy Nieborów. 09.02.2007 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich
- przyjmowanie skarg obywateli w terenie.

1. Przyjęcia interesantów w Żarach. 30.03.2007 r.
2. Dom dla bezdomnych kobiet w Warszawie. 10.04.2007 r.
3. Przyjmowanie interesantów w Brzegu 11.05.2007 r.
4. Przyjęcia interesantów. Wschowa. 15.06.2007 r.
5. Badania terenowe dotyczące działań administracji stopnia gminnego, powiatowego i wojewódzkiego w Katowicach, pow. częstochowskim i gm. Kłomnice. 25-26.07.2007 r.
6. Kontrola lokali wyborczych pod kątem dostępu dla osób niepełnosprawnych. Warszawa. 05-08.10.2007 r.
7. Kontrola lokali wyborczych pod kątem dostępu dla osób niepełnosprawnych. Kraków. 06.10.2007 r.
8. Przyjęcia interesantów w Strzelcach Opolskich. 08.11.2007 r.
9. Przyjęcia interesantów w Olsztynie. 16.11.2007 r.
10. Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym – Noclegownia dla Bezdomnych w Warszawie. 20.11.2007 r.
11. Noclegownia dla Bezdomnych w Katowicach. 20.11.2007 r.
12. Przyjęcia interesantów w Legnicy. 29.11.2007 r.

**Ważniejsze konferencje i seminaria organizowane
lub współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.**

1. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych nt. „Prawa człowieka w polityce zagranicznej RP”. Warszawa. 12.01.2007 r.
2. Seminarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Kryzys Cywilizacji” oraz „Wolność słowa i odpowiedzialność za słowo”. Nieborów. 13.01.2007 r.
3. Sesja programowa Kapituły konkursu Pro Publico Bono. Podedwórze k. Białej Podlaskiej 02-03.02.2007 r.
4. Spotkanie zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Tematem spotkania była ocena sytuacji Romów w Polsce, edukacja dzieci romskich oraz ocena działań przewidywanych 08.02.2007 r.

- współpracy w dziedzinie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.
13. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i Zastępcy Rzecznika w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa. 03.04.2007 r.
 14. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski nt. „Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów”. 03.04.2007 r.
 15. Seminarium Rady Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Zagrożenia dla rodziny na progu XXI wieku”. Nieborów. 21.04.2007 r.
 16. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu zorganizowanym na Uniwersytecie Warszawskim nt. „Czy fundamenty demokratycznego państwa są zagrożone?”. 23.04.2007 r.
 17. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warszawa. 23.04.2007 r.
 18. Udział Rzecznika w uroczystym ogłoszeniu wyników Konkursu Prawnik Pro Bono 2006, którego organizatorami byli: Redakcja „Rzeczpospolitej” oraz Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Warszawa. 25.04.2007 r.
 19. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu zorganizowanym przez Fundację Konrada Adenauera. „Razem dla przyszłości Europy – aktualne wyzwania wobec Unii Europejskiej”. Warszawa. 11.05.2007 r.
 20. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w wykładzie prof. Piotra Winczorka zorganizowanym na Uniwersytecie Warszawskim nt. „Konstytucja III RP po 10 latach”. 15.05.2007 r.
 21. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Warszawa. 17.05.2007 r.

22. Rzecznik Praw Obywatelskich wziął udział w Gali Finałowej Drugiej Edycji Konkursu Lodołamacze 2007 r., zorganizowanej przez Polską Organizację Pracodawców Osób Niepełnosprawnych. Warszawa. 17.05.2007 r.
23. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich w Stowarzyszeniu Przyjaciół Integracji. Tematem spotkania była sytuacja osób z niepełnosprawnością w Polsce. Warszawa. 18.05.2007 r.
24. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w wykładzie prof. Johna Gardnera z Uniwersytetu w Oxfordzie zorganizowanym na Uniwersytecie Warszawskim pt. „W stronę prawa naturalnego”. 21.05.2007 r.
25. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Wolność słowa i odpowiedzialność za słowo. Rola mediów”. Belweder – Warszawa. 24-25.05.2007 r.
26. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w sesji otwierającej seminarium programowe Akademii Oświęcimskiej pt.: „Auschwitz – znak pamięci, prawdy, pojednania”. 28.05.2007 r.
27. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej na Uniwersytecie w Białymstoku z okazji 18-lecia współpracy polskich i brytyjskich uniwersytetów pod auspicjami The Clifford & Mary Corbridge Trust of Robinson College na Uniwersytecie w Cambridge. 29.05.2007 r.
28. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w wykładzie Hasna Gerta Potteringa, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego zorganizowanym przez Instytut Spraw Publicznych, nt. „Przyszłość Europy”. Warszawa 05.06.2007 r.
29. VII edycja Młodzieżowej Wszechnicy Praw Obywatelskich zorganizowana przez Fundację im. Stefana Batorego oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka. Częstochowa. 09.06.2007 r.

30. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w Konferencji poświęconej 90-leciu sądownictwa w Polsce. Łódź. 18.06.2007 r.
31. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w kolokwium „Jak realizować dziedzictwo Papieża” zorganizowanym przez Instytut Tertio Millennio. Kraków. 30.06.2007 r.
32. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizatorami komitetu organizacyjnego kampanii społecznej „Rodzice szkole”. Warszawa 04.09.2007 r.
33. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w V jubileuszowej edycji konkursu „Człowiek bez barier 2007”, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji. Warszawa 05.09.2007 r.
34. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium Instytutu Tertio Millennio. Kraków 08.09.2007 r.
35. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Ambasadorami państw spoza Unii Europejskiej zrzeszonych w OECD. Przedmiotem spotkania było wystąpienie Rzecznika na temat transformacji w Polsce i roli instytucji RPO. Warszawa. 11.09.2007 r.
36. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Kapituły Willa Decjusza, w sprawie wyłonienia laureata 4 edycji konkursu nagrody im. Sergio Vieira de Mello. Kraków. 12.09.2007 r.
37. Seminarium Rady Rzecznika Praw Obywatelskich w Nieborowie. 15.09.2007 r.
38. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Sesji Wstępnej Konferencji pod patronatem dr Jarosława Kaczyńskiego, Prezesa Rady Ministrów RP nt. „Udział rządu w procesie legislacyjnym”. Warszawa 17.09.2007 r.
39. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Migracja zarobkowa w Unii Europejskiej – problemy i wyzwania”. Warszawa 24.09.2007 r.
40. IX Kongres Stowarzyszenia Sędziów Sądów 02-04.10.2007 r.

- Rodzinnych, zorganizowany przez Zarząd Główny Stowarzyszenia Sądów Rodzinnych w Polsce oraz Instytut Badań DNA nt. „Konstytucyjna ochrona rodziny i rola sądów rodzinnych w jej realizacji”. Zakopane.
41. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości „Przywracanie pamięci” poświęconej Polakom, którzy ratowali Żydów w czasie zagłady, zorganizowanej przez Prezydenta RP. Warszawa 10.10.2007 r.
 42. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych nt. „Demokracja w Polsce 2005-2007”. Warszawa 11.10.2007 r.
 43. Kampania społeczna pod patronatem Centrum Jana Pawła II oraz Marszałka Województwa Małopolskiego pt. „Solidarność obywateli jako wyraz przesłania Jana Pawła II”. 15-16.10.2007 r.
 44. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich Caritas Archidiecezji Kieleckiej nt. „Wyprowadzić na prostą”, problemy wychodzenia z bezdomności. 16.10.2007 r.
 45. VII Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej nt. „Edukacja przedszkolna dla dzieci ze środowisk wymagających szczególnego wsparcia – perspektywy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego na rzecz edukacji przedszkolnej”. Patronat RPO. Warszawa 17.10.2007 r.
 46. Konferencja zorganizowana przez Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II we współpracy z narodowym Uniwersytetem im. Iwana Franki we Lwowie nt. „Migracja – wartość dodana?” Lublin. 18-19.10.2007 r.
 47. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich jako gościa specjalnego VII spotkania z cyklu „Grand Business Brakfast”, organizowanego przez Brytyjsko-Polską Izbę Handlową. Sopot. 19.10.2007 r.

48. Konferencja zorganizowana przez Uniwersytet Jagielloński i Uniwersytet w Hull nt. „Konstytucja Europejska a Konstytucje Narodowe”. Kraków. 21-24.10.2007 r.
49. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Związek Biur Porad Obywatelskich nt. „Integracja działań na rzecz polskiej emigracji zarobkowej do Irlandii”. Patronat RPO. Warszawa. 24.10.2007 r.
50. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w panelu zorganizowanym przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich nt. „Ordynacja wyborcza – demokracja partyjna czy obywatelska”. Warszawa. 25.10.2007 r.
51. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu zorganizowanym przez Katedrę Filozofii Prawa i Nauk o Państwie. Warszawa. 25.10.2007 r.
52. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystej gali V jubileuszowej edycji konkursu „Człowiek bez barier 2007”, zorganizowanej przez magazyn „Integracja”, pod honorowym patronatem Pani Prezydentowej Marii Kaczyńskiej oraz merytorycznym patronatem Rzecznika. Warszawa 05.11.2007 r.
53. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich, na zaproszenie Prezydenta RP w centralnych uroczystościach obchodów Święta Niepodległości. Warszawa. 11.11.2007 r.
54. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i Zastępcy RPO w uroczystości wręczenia Panu prof. dr hab. Januszowi Trzcíńskiemu, Prezesowi NSA, Księgi Jubileuszowej z okazji 65 rocznicy urodzin. Warszawa. 26.11.2007 r.
55. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego nt. „Przeciwdziałanie terroryzmowi – Koordynacja działań przeciwterrorystycznych”. Warszawa. 27.11.2007 r.
56. Konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw 10.12.2007 r.

- Obywatelskich – „Obchody Dnia Praw Człowieka”. Warszawa.
57. Udział Zastępcy RPO w spotkaniu „Doing Business 2008” organizowanym przez Bank Światowy. 12.12.2007 r.
58. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w wykładzie prof. Marka A.Cohena zorganizowanym we współpracy RPO, Prezesa Polskiej Akademii Nauk i Ambasady Stanów Zjednoczonych nt. „Ekonomiczne podejście do przestępczości i wymiaru sprawiedliwości”. Warszawa. 12.12.2007 r.
59. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości zorganizowanej przez Katolicki Uniwersytet Lubelski związanej z obchodami Międzynarodowego Dnia Migranta „Migracja i polityka społeczna”. Lublin. 14.12.2007 r.
60. Konferencja naukowa nt. „Dziesięć lat Konstytucji RP: doświadczenia i perspektywy”. Warszawa. 17.12.2007 r.

Konferencje prasowe Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Instytucja aresztu tymczasowego. 16.01.2007 r.
2. Udział polskich żołnierzy w misjach międzynarodowych z uwagami, spostrzeżeniami i wnioskami po wizycie Rzecznika u polskich żołnierzy w Iraku. 26.01.2007 r.
3. Instytucja tymczasowego aresztowania w praktyce. 18.05.2007 r.
4. Instytucja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz skargi, jakie do niej kierują Polacy. 30.05.2007 r.
5. Obchody 20 Międzynarodowego Dnia Walki z ubóstwem. 20.06.2007 r.
6. Założenia systemu ochrony zdrowia opracowane przez grupę ekspertów z Zespołu przy RPO ds. reformy systemu ochrony zdrowia. 03.07.2007 r.
7. Realizacja ochrony i egzekucji praw pacjenta, w proponowanym przez grupę ekspertów z Zespołu przy

- RPO ds. reformy systemu ochrony zdrowia, modelu reformy systemu ochrony zdrowia.
8. Program VII Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej oraz inne interesujące inicjatywy obywatelskie na rzecz walki z ubóstwem. 03.10.2007 r.
 9. Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych. 09.10.2007 r.
 10. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ubezpieczeń rolników w ramach KRUS. 12.11.2007 r.
 11. Objęcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich patronatu nad realizacją „Narodowego Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości oraz Przewlekłym Chorobom Niezakaźnym poprzez Poprawę Żywienia i Aktywności Fizycznej POL-HEALTH”. 14.11.2007 r.
 12. Wydarzenia w miejscowości Nangar Khel, w których w sierpniu 2007 r. uczestniczyli żołnierze z Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie. 21.11.2007 r.
 13. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie równego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. 27.11.2007 r.
 14. Problemy związane z opieką paliatywno-hospicyjną nad dziećmi. 29.11.2007 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

1. Wyjazd Rzecznika Praw Obywatelskich do Iraku – zapoznanie się z warunkami pełnienia służby Polskiego Kontyngentu Sił Stabilizacyjnych w Iraku. 17-24.01.2007 r.
2. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w inauguracji Roku Równych Szans oraz udział w konferencji nt. „Pierwszy Szczyt Równości”. Berlin. 30-31.01.2007 r.
3. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w 22-23.02.2007 r.

- seminarium Europejskiej Komisji Rady Europy ds. walki z Rasizmem i Nietolerancją. Strasburg.
4. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Helsinkach – rozmowy nt. sytuacji prawnej obywateli polskich poszukujących pracy w Finlandii. 02-05.03.2007 r.
 5. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium nt. „Mobilność pracowników w Unii Europejskiej”. Bruksela. 15-18.03.2007 r.
 6. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Konstytucjonalizm i prawa człowieka w Europie i Ameryce – kontynuacja i nowe osiągnięcia”. Waszyngton 28.03.2007 r.
 7. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „10 Okrągły Stół Europejskich Ombudsmanów i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy” oraz jubileuszu 10-lecia Urzędu Ombudsmana Grecji. Ateny. 12-13.04.2007 r.
 8. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Edukacja, zatrudnienie, równe szanse – upełnomocnienie osób niepełnosprawnych”. Bertlin. 11-12.06.2007 r.
 9. Wizytacja przejścia granicznego Medyka – Szegini na granicy pomiędzy Polską a Ukrainą z udziałem polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka. 06.09.2007 r.
 10. Udział Rzecznika w konferencji nt. „Europejski Dzień Osób Niepełnosprawnych”. Bruksela. 05-06.12.2007 r.

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1. Warsztaty nt. „Migracja w procesie przemian”. Budapeszt. 23.02.2007 r.
2. Uzupełniające spotkanie Wymiaru Ludzkiego OSCE/ODIHR nt. „Wolność zgromadzeń, zrzeszania się i wypowiedzi: poparcie dla pełnego i równego udziału w społeczeństwie 29-30.03.2007 r.

- pluralistycznym”. Wiedeń.
3. Udział w szkole letniej Europejskiej Akademii Otzenhausen nt. tworzenia konstytucji europejskiej. Otzenhausen (Niemcy). 19-08-02.09.2007 r.
 4. Spotkanie nt. komunikacji społecznej w działalności Krajowej Instytucji Praw Człowieka. Belfast. 03.10-2007 r.
 5. „Forum Lizbońskie 2007” – „Krajowe Instytucje Praw Człowieka kamieniem węgielnym promocji i ochrony praw człowieka”. Lizbona. 14-16.11.2007 r.
 6. Wizyta studyjna przedstawiciela Rzecznika w Parlamencie Europejskim – prezentacja inicjatyw Parlamentu Europejskiego – „Osoby niepełnosprawne na rynku pracy”. Bruksela. 28-29.11.2007 r.
 7. Konferencja nt. „Dzieci a działania antyspołeczne”. Bratysława. 29.11.2007 r.

Wizyty gości zagranicznych
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Wizyta w Biurze RPO Przewodniczącego Koreańskiej Krajowej Komisji Praw Człowieka Republiki Korei. 23.01.2007 r.
2. Wizyta w Biurze RPO Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Obwodu Kaliningradzkiego. 13.04.2007 r.
3. Wizyta w Biurze RPO Dyrektora Gabinetu Mediatora Republiki Francuskiej. 24.04.2007 r.
4. Wizyta w Biurze RPO Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach obchodów 50-lecia Traktatów Rzymskich organizowanych przez Reprezentację Komisji Europejskiej w Polsce. 30.05.2007 r.
5. Wizyta w Biurze RPO pracowników instytucji Ombudsmana w Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Kosowa. 23.06.2007 r.
6. Wizyta w Biurze RPO Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. 29.06.2007 r.

7. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli organizacji pozarządowych, niezależnej prasy i wydawnictw z Kazachstanu, Kirgizji, Uzbekistanu, Tadżykistanu i Turkmenistanu. 10.07.2007 r.
8. Wizyta w Biurze RPO prof. Jo Carby – Halla z Uniwersytetu w Hull, Konsula Honorowego RP. 18-19.07.2007 r.
9. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli brytyjskiej agencji rządowej „Gangmasters Licensing Authority”. 02.08.2007 r.
10. Wizyta w Biurze RPO Ambasadora Irlandii. 22.08.2007 r.
11. Wizyta w Biurze RPO delegacji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników (IBA) oraz Rady Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE). 04.09.2007 r.
12. Wizyta w Biurze RPO delegacji Najwyższej Rady Sądownictwa Rumunii. 25.09.2007 r.
13. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników (IBA) oraz rady Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE). 04.10.2007 r.
14. Wizyta w Biurze RPO studentów, dziennikarzy i działaczy samorządowych z Rosji. 22.10.2007 r.
15. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli organizacji pozarządowych, prasy lokalnej i samorządów z Gruzji. 25.10.2007 r.
16. Wizyta studyjna w Biurze RPO prawników z Tadżykistanu w ramach projektu realizowanego przez Duński Instytut Praw Człowieka i Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka i Narodów Zjednoczonych. 29.11-02.12.2007 r.
17. Wizyta w Biurze RPO przedstawiciela Parlamentu z Afganistanu w ramach projektu „Korzenie wolności – wsparcie dla Parlamentu i liderów praw obywatelskich w Afganistanie” realizowanego przez Wyższą Szkołę Europejską im. Ks. J. Tischnera. 12.12.2007 r.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
